Niveau(x) d'enseignement: 1 Numéro EDUQ : 8470604
Centre d'intérêt: 130

Brassard, André.

Quelques aspects de la décentralisation administrative vers les écoles / André Brassard et Marcel Ouellet. -- Montréal : Association des commissions scolaires de la région de Montréal, [1983].
102 p. ; 24 cm. -- (Notre école ; 1)

Résumé: p. 1-2. Bibliogr.: p. 84.

Descripteur(s): *Restructuration scolaire *Administration scolaire *Ecole *Commission scolaire *Structure scolaire *Décentralisation *Partage des pouvoirs *Législation scolaire *Préscolaire (Niveau) *Primaire (Niveau) *Secondaire (Niveau)

Identificateur(s) de sujet: *Livre blanc sur la restructuration scolaire

Le Livre blanc sur la restructuration scolaire propose de décentraliser vers les écoles un certain nombre d'attributions qui relèvent actuellement de la commission scolaire et de constituer les écoles en entités juridiques autonomes (corporations). En regard de la décentralisation proposée, la présente recherche veut répondre à deux questions: 1. la décentralisation telle que proposée par le Livre blanc est-elle possible dans le cadre juridique actuel?; 2. est-elle souhaitable?

La première partie du rapport aborde le cadre théorique de la décentralisation, puis examine si le cadre juridique actuel permet de déléguer aux écoles les attributions prévues. La deuxième partie porte sur la désirabilité de la décentralisation proposée par le Livre blanc et analyse ses effets possibles quant aux missions de l'école, quant à la gestion de la mission éducative et quant à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières dans l'école, pour enfin traiter des effets de la décentralisation dans son ensemble. Pour cerner les effets de la décentralisation, une enquête a été réalisée auprès de plus de quarante agents du milieu oeuvrant dans cinq commissions scolaires à l'aide d'une approche appelée "méthode d'enrichissement progressive des données".

Quant à la première question portant sur le cadre juridique, deux interprétations démontrent que la décentralisation des attributions est possible sans changer le statut juridique de l'école. L'analyse des avantages et désavantages de la décentralisation fait ressortir les conclusions suivantes: 1. il paraît souhaitable de décentraliser la plupart des attributions prévues; 2. il faut tenir compte de certaines conditions dans le processus de décentralisation et la détermination de la situation qui en fait l'objet; 3. un facteur déterminant sera le mode de direction adopté par l'école; 4. il est difficile de prévoir les effets de système.

Type de document: r

Notice(s) connexe(s): 8470605, 8470606, 8470607, 8470608

FIN

EDUQ 84 70604

Quelques aspects de la décentralisation administrative vers les écoles

André Brassard et Marcel Ouellet,
professeurs à l'Université
de Montréal

Série
notre école
No 1

l'association
des commissions
scolaires de la
région de montréal

Série

notre école

études du Conseil des présidents et directeurs généraux

Le Conseil des présidents et directeurs généraux a décidé, en suite au congrès de l'A.C.S.R.M. des 17, 18 et 19 septembre 1982, d'entreprendre un certain nombre d'études dans le sillage de la controverse que soulève la proposition gouvernementale du Livre Blanc sur L'ÉCOLE: UNE ÉCOLE COMMUNAUTAIRE ET RESPONSABLE.

Ces études ont pour but de mettre en lumière les réflexions actuelles des principaux acteurs des commissions scolaires et les acquis qui sont déjà leurs. De plus, elles serviront d'assises aux perspectives de développement qu'ils souhaitent se donner à plus ou moins brève échéance.

Le conseil des présidents et directeurs généraux de l'ACSRM préferre des modèles de développement qui tablent sur le désir des organismes scolaires et de leurs participants d'améliorer sans cesse les moyens de réaliser leur mission plutôt que des modifications législatives imposées d'autorité.

Cette série d'études qui s'appelle «NOTRE ÉCOLE» s'adresse plus spécialement aux commissions scolaires membres de l'ACSRM pour les soutenir dans l'amélioration de leur vécu scolaire.

l'association des commissions scolaires de la région de Montréal

Sont actuellement membres de l'Association:

Commission scolaire Chomedey de Laval
Commission scolaire de Le Gardeur
Commission scolaire Les Écores
Commission scolaire des Manoirs
Commission scolaire de Verdun
Commission scolaire de Ste-Thérèse

A participé aussi à la présente étude:

Commission scolaire de St-Jérôme

LA PRÉSENTE RECHERCHE A ÉTÉ RÉALISÉE GRÂCE À UNE SUBVENTION DE L'ACSRM. CEPENDANT LE CONTENU DE CETTE RECHERCHE ET LES OPINIONS ÉMISES N'ENGAGENT QUE LES AUTEURS.

Dépôt légal: deuxième trimestre 1983
Bibliothèque nationale du Québec

EDUQ 84 70604

QUELQUES ASPECTS DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE VERS LES ÉCOLES

André Brassard et Marcel Ouellet,
professeurs à l'Université de Montréal

CONTENU DU DOCUMENT

RÉSUMÉ DE LA RECHERCHE 1

INTRODUCTION — LA PROBLÉMATIQUE ET LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE 4

PREMIÈRE PARTIE: LA NOTION DE DÉCENTRALISATION — LES POSSIBILITÉS DU CADRE JURIDIQUE ACTUEL 9

CHAPITRE 1 — LE CADRE THÉORIQUE: QUELQUES NOTIONS ET PRINCIPES SUR LA DÉCENTRALISATION 10

CHAPITRE 2 — LA POSSIBILITÉ DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL 19

DEUXIÈME PARTIE: LES AVANTAGES ET LES DÉSAVANTAGES DE LA DÉCENTRALISATION PROPOSÉE PAR LE LIVRE BLANC 27

CHAPITRE 3 — LA DÉMARCHE DE CUEILLETTE D'INFORMATIONS ET D'ANALYSE DES EFFETS POSSIBLES DE LA DÉCENTRALISATION 29

CHAPITRE 4 — L'EXAMEN DES EFFETS RELATIFS AUX MISSIONS DE L'ÉCOLE 35

CHAPITRE 5 — LA GESTION DE LA MISSION ÉDUCATIVE 44

CHAPITRE 6 — L'EXAMEN DES EFFETS RELATIFS À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES DANS L'ÉCOLE 57

CHAPITRE 7 — L'EXAMEN DES EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION VUE DANS SON ENSEMBLE 69

CHAPITRE 8 — CONCLUSION 79

RÉFÉRENCES 83

ANNEXE 1 — LES TEXTES PERTINENTS DE LA LOI 85

ANNEXE 2 — COMPARAISON ENTRE LES ATTRIBUTIONS PRÉVUES POUR L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC ET LE RÉGIME ACTUEL 94

RÉSUMÉ DE LA RECHERCHE

Le **Livre Blanc** sur la restructuration scolaire propose de décentraliser vers les écoles un certain nombre d'attributions qui relèvent actuellement de la commission scolaire.

En regard de la décentralisation proposée, la présente recherche veut répondre à deux questions:

— La décentralisation telle que proposée par le **Livre Blanc** est-elle possible dans le cadre juridique actuel?

— La décentralisation est-elle souhaitable?

Dans cette recherche, la décentralisation est définie comme le processus par lequel des responsabilités et des pouvoirs de la commission scolaire seraient confiés aux écoles. Elle ne doit donc pas être confondue avec la participation qu'évoque plutôt le mouvement par lequel les écoles seraient impliquées dans les décisions de la commission scolaire.

En vertu de ses prérogatives actuelles, la commission scolaire pourrait déléguer au personnel cadre des écoles ses responsabilités et ses pouvoirs et donc les attributions que le **Livre Blanc** propose de décentraliser vers les écoles et que celles-ci ne possèdent pas déjà par la Loi 71. Cette délégation serait en tout temps réversible et s'exercerait évidemment sous la responsabilité du Conseil de la commission scolaire par l'intermédiaire du directeur général. De même, le gouvernement pourrait, par voie de législation, conférer aux écoles les attributions prévues pour celles-ci par le **Livre Blanc** sans pour autant faire de l'école une corporation autonome.

Toute la question est de savoir quels seraient les avantages et les désavantages de chaque régime juridique: celui d'une délégation d'attributions par la commission scolaire, celui d'une décentralisation en faveur des écoles par voie de législation mais sans changer le statut fondamental de l'école (il s'agirait alors d'une décentralisation administrative) et celui d'une décentralisation où l'école serait une entité juridique autonome.

L'examen des effets prévisibles de la décentralisation en faveur des écoles envisagée par le **Livre Blanc** en dehors de la question du cadre juridique laisse présager qu'au total et dans la plupart des cas, cette décentralisation serait sans doute souhaitable.

Responsabilisation de l'école; précision de la mission de celle-ci à l'égard de la communauté dans laquelle elle se trouve et qu'elle pourra mieux servir; augmentation de la marge de manoeuvre de l'école et allègement du processus décisionnel; capacité plus grande de l'école de répondre aux besoins de ses différents acteurs et d'adopter des projets et des modes de fonctionnement mieux accordés à sa dynamique particulière; réduction des zones de tension entre la commission scolaire et les écoles et amenuisement de la dépendance de celles-ci par rapport à celle-là; enfin, situation plus gratifiante pour la direction de l'école. Voilà les principaux effets positifs que l'on pourrait attendre de cette décentralisation.

Quant à l'implication plus grande des parents dans l'école, à l'augmentation de la satisfaction du personnel, à l'amélioration du climat et à l'amélioration du rendement de l'école, ce ne sont pas des effets directs que l'on peut attendre de la décentralisation. Celle-ci devrait cependant y contribuer fortement pourvu, à notre avis, que le système de direction et le style de direction du conseil et de la direction de l'école s'y prêtent. Mais, d'autres facteurs aussi auront sans aucun doute de l'influence sur ces effets dont le cadre structurel et juridique qui déterminera les relations de l'école et de la commission scolaire.

Les avantages constatés ne doivent cependant pas masquer quelques inconvénients à prévoir: plus grande complexité de la coordination et de la concertation entre les écoles, du moins pendant la période de transition; problèmes éventuels concernant la mobilité des élèves entre les écoles; développement possible de disparités entre les écoles; diversion possible des énergies de l'école vers des activités moins essentielles; concurrence indue entre les écoles; incohérence possible dans les projets de l'école; émergence de foyers de conflits à l'intérieur de l'école, risque de décisions à court terme ou sans relation avec le bien des enfants; difficultés pour plusieurs écoles, surtout les petites, d'assumer les attributions prévues si elles ne jouissent pas du soutien et de l'expertise nécessaires. Ces inconvénients anticipés incitent les décideurs à prendre toutes les précautions voulues afin de les éviter ou de les réduire le plus possible.

Par ailleurs, soulignons que la comparaison des avantages et des inconvénients suggère beaucoup de réserve à l'endroit des trois attributions suivantes: la responsabilité de l'évaluation des apprentissages et de la certification, la détermination du calendrier scolaire et, enfin, la nomination, l'évaluation et la révocation du directeur d'école.

Les effets d'ensemble (ou de système) de la décentralisation devraient être les suivants: différenciation des écoles, restructuration du rôle des directions d'école, importance pour celles-ci d'accorder plus d'attention aux relations avec la communauté et avec les membres du conseil de l'école ainsi qu'avec les groupes qui les désigneront et complémentairement à cela, redéfinition possible des stratégies des acteurs dans l'école.

D'une façon générale, la production des différents effets anticipés sera liée au cadre juridique et structurel dans lequel on évoluera. Une deuxième recherche sur des cas de décentralisation examinés dans leur ensemble contribuera à mieux éclairer les avantages et les inconvénients de la décentralisation dans le cadre actuel. Ce n'est qu'à l'expérience qu'on saura si une modification du cadre actuel bénéficiera à l'école et à l'activité éducative.

REMERCIEMENTS

Cette recherche émane d'une demande formulée par l'Association des commissions scolaires de la région de Montréal qui l'a subventionnée. Nous remercions cet organisme et ses dirigeants qui ont ainsi rendu possible une telle recherche.

En tout temps, ceux-ci nous ont manifesté leur soutien et ont su respecter avec beaucoup de compréhension les conditions qui devaient garantir l'indépendance de la recherche et en assurer la crédibilité. Il est bien entendu que nos opinions n'engagent que nous-mêmes tout comme les prises de position de l'Association ne sauraient engager les auteurs de la recherche.

Tout au cours de notre démarche, M. Marcel Théorêt, Directeur général de la commission scolaire des Manoirs et porte-parole de l'Association auprès de nous s'est montré un interlocuteur efficace et avisé, toujours soucieux de répondre aux besoins dont nous avons pu lui faire part. Nous le remercions d'une façon particulière ainsi que M. Jean Des Lierres, conseiller à la même commission scolaire, qui nous a fourni une aide précieuse sur plusieurs plans et qui s'est occupé de l'édition de cette recherche. Nos remerciements également à M. Luc Brunet, professeur à la section d'administration scolaire de l'Université de Montréal et à Mlle Lise Corriveau, assistante de recherche, qui ont accepté de réviser le texte; à Mme Chantal B. René et à Mlle Louise Leduc qui ont contribué à sa présentation matérielle.

Cette recherche est pour une bonne part le fruit de l'expérience et de la réflexion de tous ces agents du-milieu qui ont accepté d'y consacrer du temps. Nous leur en sommes reconnaissants et nous espérons que notre démarche contribuera à améliorer ce système dans lequel ils oeuvrent.

Introduction:

LA PROBLÉMATIQUE ET LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Le **Livre Blanc** sur la restructuration scolaire prévoit décentraliser un certain nombre d'attributions vers les écoles et constituer ces écoles en entité juridique autonome (en corporation). Ces propositions ont suscité de nombreuses prises de position mais aussi des interrogations dont les réponses viendraient confirmer ou infirmer ces prises de position ou influencer ceux et celles qui n'ont pas encore arrêté leur position. Plusieurs des interrogations soulevées remettent en cause l'ampleur du changement projeté. Parmi celles-ci, il y a les deux suivantes:

— Est-il souhaitable de conférer à l'école les attributions prévues pour elle au **Livre Blanc**?

— Cette décentralisation pourrait-elle se réaliser dans le cadre juridique actuel?

La présente recherche veut répondre à ces deux questions.

Le rapport comporte deux parties. La première partie, qui n'est pas homogène, contient d'abord un chapitre théorique, plutôt technique, sur la décentralisation. Ce chapitre constitue le cadre théorique de la démarche.

Nous y traitons des notions de décentralisation et de participation; nous y abordons brièvement les modalités relatives à la décentralisation et y faisons un inventaire théorique des avantages et des inconvénients de la décentralisation de même que des conditions qui doivent en accompagner le processus.

Le deuxième chapitre de cette partie a trait à l'examen du cadre juridique actuel. Nous tentons dans un premier temps d'y voir si le conseil des commissaires, dans le cadre de ses prérogatives actuelles, peut déléguer aux écoles les attributions prévues pour celles-ci au **Livre Blanc**. Dans un deuxième temps, nous examinons si l'école, tout en conservant son statut juridique actuel, pourrait assumer les attributions qu'il est prévu de lui décentraliser et qui pourraient lui être confiées par voie de législation.

La deuxième partie porte sur la desirabilité de la décentralisation que le **Livre Blanc** propose pour les écoles. Après avoir décrit la façon dont nous avons procédé dans notre démarche, nous analysons systématiquement chacune des attributions que le **Livre Blanc** propose de décentraliser vers les écoles (chapitres 4, 5 et 6). Nous terminons cette partie par une synthèse qui envisage la décentralisation proposée comme un tout. Le dernier chapitre présente la conclusion de la démarche et la situe dans une problématique plus vaste.

LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE QUI SOUS-TEND LA DÉMARCHE

Poser le problème d'une décentralisation administrative en faveur de l'école, ce n'est pas seulement examiner une question d'ordre purement administratif. C'est aussi s'interroger sur ce qu'est l'école comme organisation formelle. Car parler des attributions d'une organisation, c'est regarder en partie la forme concrète que prend cette organisation, c'est voir ce qui pourrait convenir le mieux à sa nature et à sa mission. C'est donc établir plus ou moins explicitement une relation entre la nature de cette organisation, sa mission et ses attributions.

Reformulée en plus bref, la question reviendrait à ceci: les attributions prévues pour l'école dans le **Livre Blanc** lui seraient-elles accordées davantage pour des raisons de convenance ou pour des raisons qui tiennent à la nature même de l'école et à sa mission?

Dans la réalité, les réponses que l'on pourrait apporter ne se situent sans doute pas à l'un des deux pôles mis en opposition ici, comme s'il s'agissait d'une dichotomie irréconciliable. Mais soulevée de cette façon, la question permet de mieux saisir l'enjeu essentiel et il est de taille.

En même temps, se trouve également posé le problème de la structure intermédiaire, de sa nature, de sa mission et pour ainsi dire de sa relation fonctionnelle à l'école. Car toucher aux attributions de l'école, à sa relation à la commission scolaire, c'est s'interroger sur la commission scolaire elle-même.

Enfin, les structures scolaires concrètes qui existent au Québec, comme ailleurs, résultent d'une conception de ce que doit être l'école comme organisation formelle, de ce que doit être la structure intermédiaire et de ce que doivent être les relations entre les deux (et on pourrait élargir à l'ensemble du système pour inclure la mission nationale et la relation au ministère de l'Éducation du Québec), ou encore permettent progressivement d'en élaborer une. En ce sens, nos structures scolaires doivent être définies comme un fait culturel et social.

Bref, s'interroger sur les attributions de l'école et sur la nature de son existence juridique, c'est essayer de mieux comprendre ce qu'est l'école québécoise comme organisation formelle et comme institution. Voilà une problématique qui sous-tend toute notre démarche, même si elle ne fait, ici, l'objet d'aucun développement précis.

LES DIFFICULTÉS INHÉRENTES À LA RECHERCHE

Notre recherche comportait quelques risques. Un premier que nous appellerions le réductionisme mécanique, pouvait toucher toute la démarche. En étudiant la décentralisation administrative, il existe en effet un danger de ne s'en tenir qu'à la logique structurelle et juridique, de traiter la réalité d'une façon mécanique et d'ignorer les exigences de la dynamique organisationnelle. Or, à l'intérieur d'un cadre juridique et structurel donné, il y a une réalité vécue qui ne dépend pas seulement de ce cadre mais aussi d'un ensemble d'autres éléments dont, en particulier, la signification que prend ce cadre pour les différents acteurs, la nature des liens de subordination qui sont expérimentés au jour le jour par les uns et les autres et la façon dont chacun utilise ce cadre et y vit dans la poursuite de ses objectifs.

À côté de ce danger, il y a aussi celui de considérer les différents éléments qui composent la réalité comme s'ils étaient séparés les uns des autres, comme s'ils étaient atomisés. Ainsi en est-il quand on procède à l'examen de chaque attribution prévue pour l'école sans songer à questionner la congruence entre les divers éléments et sans considérer l'ensemble; ou encore, peut-on considérer l'aspect juridique sans référer à l'aspect structurel et vice versa?

Dans cette recherche, il nous était difficile d'éviter ces écueils. Lors de l'analyse du cadre juridique, nous avons tenté de remédier au premier écueil en élargissant la problématique retenue à l'aide de quelques questions que soulève le régime actuel. Quant à l'examen de la désirabilité des diverses attributions que l'on propose de décentraliser vers les écoles, il ne pouvait que difficilement échapper à l'atomisation dont nous parlons plus haut. Néanmoins, à notre avis, cet examen s'avère nécessaire et nous le terminons par un essai de synthèse qui examine les effets de la décentralisation dans son ensemble et qui cherche à anticiper les effets de système.*

---

* Un effet de système est un effet qui résulte non d'un élément mais de l'ensemble du système.

Dans une deuxième recherche portant sur quelques cas de décentralisation, nous espérons compenser aux limites que la problématique actuelle fait peser sur notre démarche. Dans cette recherche, en effet, nous examinons la décentralisation dans son ensemble. Nous pourrons y observer la dynamique organisationnelle propre à certaines formes de décentralisation, pointer les facteurs qui pourraient expliquer cette dynamique et, en particulier, identifier l'influence du cadre structurel. À cet égard, cette première recherche ne saurait être lue sans la deuxième qui viendra la compléter et l'enrichir.

Les autres écueils touchent davantage la cueillette d'informations à laquelle nous nous sommes livrés et expliquent la méthodologie pour laquelle nous avons opté. Parmi ces écueils, on pouvait craindre la perception possiblement globalisante de nos informateurs et qui s'expliquerait par deux facteurs. D'abord, le **Livre Blanc** est un texte difficile à lire. Les propositions y sont nombreuses. Chaque catégorie de propositions, celles concernant l'école par exemple, est complétée par les autres catégories de propositions et ne se comprend qu'en référence à celles-ci. C'est pourquoi une analyse poussée des différentes propositions demande un travail assez complexe de reconstruction et de recoupement. D'où une approche d'ensemble privilégiée par plusieurs. Par ailleurs, le **Livre Blanc** a fait l'objet de nombreuses prises de position globales. Rapidement, il y a eu le camp des pour et le camp des contre, de telle sorte que l'examen analytique des effets de chacune des propositions par un répondant risque de souffrir d'un effet de halo et de refléter son opinion globale préalable.

Outre cet écueil et pour des raisons fort compréhensibles, il y a le fait que les agents du milieu interprètent souvent chacune des propositons du **Livre Blanc** d'une façon intuitive et en référence à des facteurs locaux qu'un changement de cadre structurel devrait normalement modifier et il y a autant de situations qu'il y a d'écoles et de commissions scolaires.

Or, l'expérience vécue des acteurs du milieu nous paraissait indispensable si nous voulions prévoir avec un certain réalisme et d'une façon satisfaisante les effets des propositions du **Livre Blanc** sur l'école ou sur tout autre aspect de notre système. Nous avons donc cherché à profiter des expériences de décentralisation vécues dans différents milieux et à voir d'une façon très analytique quels problèmes émergent, comment les agents du milieu ont solutionné les difficultés rencontrées et de quelle façon la réalité expérimentée confirme ou infirme certains avantages ou inconvénients envisagés dans une démarche de réflexion préalable.

Toutefois, pour surmonter les difficultés décrites plus haut, il fallait, dans cette étude du vécu, tenter de discriminer les éléments propres à des facteurs locaux de ce qui était attribuable directement à l'élément structurel décentralisé, soupeser l'influence du cadre structurel global dans lequel l'expérience est vécue et essayer de découvrir les causes organisationnelles des satisfactions comme des insatisfactions. En même temps, il nous fallait aider nos interlocuteurs à systématiser le bilan de leur expérience, ce que les exigences de leurs responsabilités ne leur donnent pas toujours le temps de faire. Bref, en interrogeant les acteurs du milieu, il ne s'agissait pas tant de connaître le pourcentage des pour et des contre, ni de savoir le niveau de satisfaction des groupes que de connaître le pourquoi des opinions véhiculées par chacun et des sentiments qui les animaient. D'où la méthode de l'entrevue pour laquelle nous avons opté et dont nous parlerons plus en détail au chapitre consacré à décrire la façon dont nous avons procédé dans l'analyse des avantages et des inconvénients de la décentralisation administrative prévue au **Livre Blanc**.

Le contexte dans lequel se déroule le débat sur la restructuration scolaire rendait d'ailleurs très risqué la partie de la recherche consacrée aux avantages et aux inconvénients de la décentralisation administrative vers les écoles. Nous avions, au départ, deux

inquiétudes majeures. Les agents du milieu accepteraient-ils de participer aux entrevues? Dans quelle mesure accepteraient-ils d'évaluer leur situation actuelle et la situation projetée sans se laisser entraîner dans le débat?

Au terme de cette première démarche, nous ne pouvons que nous réjouir de la collaboration reçue. D'abord, de chacun des cadres qui, dans les cinq commissions scolaires visitées, nous a servi d'agent de liaison. Ensuite, de chacune des personnes qui a accepté d'être interviewée. Partout nous avons trouvé le même désir de contribuer positivement au débat et de réfléchir d'une façon professionnelle sur les propositions avancées dans le **Livre Blanc**. Partout aussi, nous avons rencontré des gens désireux d'améliorer le fonctionnement du système et le rendement des écoles. On ne saurait faire grief aux uns et aux autres d'avoir examiné la situation actuelle et la situation projetée d'une façon qui avantageait quelque peu les solutions privilégiées par eux alors qu'en même temps ils se soumettaient à un examen critique de leur vécu. Nous les remercions tous pour leur aide précieuse, leur sens critique et leur professionnalisme.

Nous ne connaissons pas d'étude empirique québécoise examinant d'une façon analytique les avantages et les inconvénients d'une décentralisation administrative en faveur des écoles. Les études sur un tel sujet qui ont été portées à notre connaissance examinent principalement les situations vécues avant la décentralisation et les attentes ou opinions des agents d'un milieu donné en regard de la décentralisation. Les auteurs de telles études ont parfois examiné la situation dans des commissions scolaires décentralisées mais les rapports qui en rendent compte ne permettent pas de connaître le degré de systématisation de l'examen ni les constatations qui en ressortent. En ce sens, la présente recherche ne pouvait donc qu'être exploratoire, du moins, dans sa partie empirique.

En tentant d'identifier les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de la décentralisation anticipée, nous espérons avoir rendu compte des expériences vécues dans le milieu avec fidélité. Mais il est évident que compte tenu des échéances et de nos moyens, nous ne pouvons prétendre avoir anticipé tous les effets prévisibles de la décentralisation. Tout au contraire, nous espérons que d'autres études viendront vérifier et compléter celle-ci et donner un tableau encore plus complet de la situation proposée.

Notre étude ne touche pas aux attributions qui auraient pour effet de faire participer l'école à des décisions de la commission scolaire. Ces attributions sont importantes. On ne saurait saisir toute la réalité organisationnelle qui découlera de la décentralisation projetée sans tenir compte des attributions relatives à la participation administrative. Les modes d'interaction qui s'établissent entre les acteurs et les unités à l'intérieur de structures en partie décentralisées et en partie participatives sont d'ailleurs fort complexes et subtils et sous cet aspect le **Livre Blanc** mériterait d'être examiné à fond. Dans la recherche que nous ferons sur des cas de décentralisation, nous en tiendrons compte. Dans le chapitre sur le concept de décentralisation, nous établissons une distinction entre ce dernier concept et le concept de participation. Mais l'objet de la présente étude n'est pas la participation des écoles au processus décisionnel de l'ensemble dont elles font partie, à savoir la commission scolaire. Nous nous limitons à la décentralisation administrative.

Le lecteur, peu habitué au genre d'approche que nous adoptons, se sentira sans doute désemparé. Il aimerait possiblement des prises de position plus claires ou des opinions plus directes sur ce qu'il faut faire ou ne pas faire. Mais le rôle de cette recherche n'est justement pas de prendre position ou de recommander une ligne d'action. Elle ne vise qu'à mieux cerner une partie de la réalité anticipée, à l'apprécier en fonction d'un certain nombre de critères et à la situer dans une problématique plus vaste.

Tout en étant conscients des limites que cette recherche comporte, nous osons espérer qu'elle contribuera à faire avancer le débat.

Compte tenu de la tournure qu'a pris le débat sur le projet gouvernemental, est-ce qu'une recherche subventionnée par un organisme qui a déjà affiché ses couleurs ne risque pas de perdre quelque peu en crédibilité? Dès le départ, les chercheurs ont tenu à s'assurer de conditions qui garantissaient «l'objectivité» de leur démarche et qui leur permettaient de la réaliser en toute indépendance dans le respect des normes universitaires. Il est tout à l'honneur des commissions scolaires composant cet organisme d'avoir accepté ces conditions.

PREMIÈRE PARTIE

LA NOTION DE DÉCENTRALISATION

LES POSSIBILITÉS DU CADRE JURIDIQUE ACTUEL

CHAPITRE 1

LE CADRE THÉORIQUE:

QUELQUES NOTIONS ET PRINCIPES SUR LA DÉCENTRALISATION

RÉSUMÉ

Ce chapitre définit la décentralisation comme «un processus par lequel des attributions relevant d'un organisme dit central sont confiées à des unités autres que cet organisme mais qui relèvent d'une façon ou d'une autre de cet organisme». Appliquée aux relations entre la commission scolaire et l'école, la décentralisation sera le processus par lequel des responsabilités et des pouvoirs de la commission scolaire sont confiés aux écoles. Elle ne doit pas être confondue avec la participation qui évoque plutôt le mouvement par lequel les écoles seraient impliquées dans les décisions de la commission scolaire.

La décentralisation de pouvoirs et de responsabilités de la commission scolaire vers les écoles pourrait être effectuée par le gouvernement qui modifierait les prérogatives de l'une et de l'autre instance et qui pourrait même faire de l'école une entité juridique autonome. Elle pourrait aussi être effectuée par la commission scolaire pourvu qu'elle en possède la capacité et selon les modalités prévues, ce qui sera examiné au chapitre suivant.

En principe, la décentralisation offre de nombreux avantages mais elle comporte aussi des désavantages de telle sorte qu'au moment de procéder à une décentralisation, les autorités compétentes devraient tenter le plus possible de prévoir ceux-ci ou ceux-là et surtout respecter un certain nombre de conditions qui devraient contribuer à en assurer l'efficacité.

LE CADRE THÉORIQUE: QUELQUES NOTIONS ET PRINCIPES SUR LA DÉCENTRALISATION

Ce premier chapitre* aborde la notion de décentralisation et quelques autres notions connexes. Il porte aussi sur la désirabilité «a priori» de la décentralisation administrative. À saveur conceptuelle et théorique, il vise à bien circonscrire la réalité étudiée dans la recherche et à la départager avec d'autres réalités connexes. Il vise également à fournir les éléments dits «théoriques» qui ont guidé la démarche de cueillette d'informations et d'analyse des avantages et des inconvénients de la décentralisation.

Dans un premier temps, nous formulons une définition théorique relativement technique de la décentralisation. Cette définition est ensuite expliquée dans chacune de ses parties et illustrée à l'aide d'exemples pris dans le monde scolaire. Viennent également des explications sur quelques notions connexes. Le chapitre se termine par des considérations relatives à la désirabilité de la décentralisation.

1.1 LE CONCEPT DE DÉCENTRALISATION ET AUTRES CONCEPTS CONNEXES

«La décentralisation est le processus par lequel des attributions relevant d'un organisme dit central sont confiées à des unités autres que cet organisme mais qui relèvent d'une façon ou d'une autre de cet organisme».**

Des attributions: les attributions peuvent être des opérations (activités ou services), des responsabilités et des pouvoirs.

Exemples:

- les inscriptions des nouveaux élèves se font dans les écoles de la commission scolaire (décentralisation d'une opération);
- la commission scolaire charge le directeur de chaque école de s'occuper des inscriptions des nouveaux élèves (décentralisation d'une responsabilité);
- la commission scolaire donne au directeur de l'école la capacité de choisir le temps et les modalités d'inscription des nouveaux élèves (décentralisation de pouvoirs).

La décentralisation d'opérations est appelée décentralisation opérationnelle alors que la décentralisation des responsabilités et de pouvoirs sera dite décentralisation administrative.

Dans la suite du texte, et à moins d'une mention contraire, nous nous en tiendrons à la décentralisation administrative.***

Un organisme central: le conseil des commissaires et l'administration (direction et services) de la commission scolaire sont des organismes centraux par rapport à l'école. Le ministère de l'Éducation est un organisme central par rapport à ses directions régionales, par rapport aux commissions scolaires et par rapport aux écoles.

---

* Sur la décentralisation, le lecteur pourrait aussi consulter: Drucker, 1954; Gélinas, 1975; Massé, 1974; Mintzberg, 1979 et Monahan et Johnson, 1973.

** Cette définition, très vaste, englobe toutes les formes de décentralisation.

*** La décentralisation prévue au **Livre Blanc** est principalement une décentralisation administrative.

Les unités en faveur desquelles se fait la décentralisation conservent toujours un lien à l'organisme central quelle que soit la nature de ce lien. À un extrême, on aura une unité décentralisée qui jouit d'une existence juridique autonome mais qui relève toujours de l'unité centrale du moins de par son existence et sa constitution (la commission scolaire, par exemple). À l'autre extrême, il y aura des unités qui sont toujours une partie intégrante de l'organisme central et qui sont très subordonnées à celui-ci (ainsi l'école par rapport à la commission scolaire).

DÉCENTRALISATION OU DÉCONCENTRATION

Pour parler de la décentralisation, les administrativistes retiennent deux termes: la décentralisation proprement dite et la déconcentration. **La déconcentration** évoque la répartition d'attributions entre les unités appartenant à un organisme central. Les directions régionales du ministère de l'Éducation sont des organismes déconcentrés. Ce sont toujours des unités du ministère de l'Éducation mais qui sont dispersées régionalement sur le territoire. À ce jour, les écoles sont également des unités déconcentrées à l'intérieur d'une commission scolaire. **La décentralisation au sens strict** signifie que l'unité qui se voit confier des attributions acquiert, en plus, une existence juridique autonome. Les commissions scolaires sont des unités décentralisées au sens strict.

Comme très fréquemment on utilise le terme décentralisation pour parler tout à la fois de la déconcentration et de la décentralisation proprement dite, nous n'utiliserons que cette expression pour la suite du texte, à moins d'avis contraire.

QUI PEUT DÉCENTRALISER?

Tout organisme ou officier qui en possède le pouvoir légitime par lui-même ou qui en reçoit la capacité peut décentraliser. Le gouvernement du Québec, souverain en matière d'éducation sur le territoire québécois, à part les restrictions qui existent dans la constitution canadienne, peut, en cette matière, conférer à d'autres organismes des attributions qui relèvent de son autorité légitime. En même temps, il peut déterminer les liens de subordination entre les différents organismes auxquels il confère des attributions.

Ainsi existent les commissions scolaires avec les attributions qui leur sont conférées tant par la législation québécoise que par la réglementation ministérielle, d'une part, et, d'autre part, les écoles que les commissions scolaires ont la mission de créer qui sont subordonnées à l'autorité de la commission scolaire et qui, depuis la Loi 71 (1979), possèdent quelques attributions explicitement conférées par la loi.

Les commissions scolaires peuvent également déléguer leurs attributions parce que la loi sur l'instruction publique leur en donne le pouvoir.*

Ce que nous venons de dire explique la formulation quelque peu générale de la définition de la décentralisation donnée plus haut. En effet, la définition se lit non pas:

> «...processus par lequel des attributions sont confiées par un organisme à des unités dont elles relèvent...»
>
> mais
>
> «...processus par lequel des attributions relevant d'un organisme dit central sont confiées à des unités autres que cet organisme...»

---

* On ne s'étendra pas ici sur la nature des responsabilités que l'unité dite décentralisée se voit confier. C'est une question plutôt technique et qui dépasse le cadre de nos explications.

Ainsi, dans le régime juridique actuel, la décentralisation d'attributions de la commission scolaire vers l'école pourrait venir soit de la commission scolaire, soit du gouvernement.*

LA DÉCENTRALISATION ET LA PARTICIPATION

On ne doit pas confondre décentralisation et participation. Il n'est pas rare d'entendre un directeur d'école dire: «Dans mon école, les budgets sont décentralisés. Tous les responsables de secteurs et d'unités ont leur mot à dire dans la répartition des argents entre les différents postes.» En fait, il aurait fallu dire: «Dans mon école, tous les adjoints participent à la décision relative à la répartition des argents entre les différents postes.» Le terme participation, en effet, réfère à l'implication plus ou moins grande d'acteurs à une prise de décision (ou à une activité) et au pouvoir, alors que la décentralisation réfère à la dispersion des lieux de prise de décision et de pouvoir.

Il existe des organisations participatives et centralisées (v.g. tous les adjoints d'une école participent aux prises de décision mais ont peu de pouvoir en propre et tous les enseignants sont invités à participer à ces décisions) comme il en existe qui sont peu participatives et décentralisées (les adjoints ont beaucoup de pouvoirs mais font peu participer les membres de leur unité aux prises de décision).

LES DESTINATAIRES DE LA DÉCENTRALISATION

Jusqu'ici, nous avons parlé de la décentralisation comme d'un transfert d'attributions d'un organisme central vers des unités qui relèvent d'une façon ou d'une autre de cet organisme. Mais, lorsqu'on aborde la question de la décentralisation, se pose toujours également la question du destinataire des attributions à l'intérieur des unités décentralisées. S'agira-t-il d'un organisme unique qui recevra toutes les attributions et les exercera en totalité ou s'agira-t-il d'une répartition entre plusieurs destinataires, organismes ou officiers, ce qui aura pour effet d'établir entre les uns et les autres un réseau plus ou moins complexe de relations de subordination et de contrôle? Ce qui aura également pour effet d'établir à l'intérieur même de l'unité décentralisée un régime administratif plus ou moins décentralisé et plus ou moins participatif.

La Loi 71 nous fournit un bon exemple d'une répartition d'attributions entre plusieurs destinataires à l'intérieur d'une unité décentralisée.** En effet, le directeur d'école et le conseil d'orientation se voient conférer chacun des attributions de même que le comité d'école (pouvoir de consultation), ce qui a pour effet de conditionner l'exercice des attributions de l'un aux attributions des autres.***

LES MODALITÉS DE LA DÉCENTRALISATION

Les modalités de la décentralisation comprennent, entre autres, la façon de décentraliser et les niveaux de décentralisation. Pour ce qui est des **façons de décentraliser**, nous les réduirons à trois:

---

* Évidemment, ces deux types de décentralisation ne sauraient être mis sur le même pied.

** Rappelons pour la bonne compréhension, qu'au sens strict, l'école est une entité organisationnelle déconcentrée.

*** La lecture du **Livre Blanc** semble révéler que les attributions administratives conférées à l'école relèveraient désormais du conseil d'administration de l'école. Faut-il comprendre que le directeur de l'école ne serait plus titulaire d'attributions administratives spécifiques? Une exception cependant: la gestion du personnel de l'école relèverait spécifiquement du directeur (cf. Livre Blanc, p. 55).

— la délégation d'attributions «bona fide»;

— la délégation d'attributions par voie administrative formelle (à ne pas confondre avec ce que nous avons appelé la «décentralisation administrative»);

— la délégation d'attributions par voie réglementaire ou législative.

Chaque façon de faire comporte ses avantages et ses inconvénients. Mais il est clair que plus on se rapproche de la décentralisation opérée par voie réglementaire ou législative, moins l'unité décentralisée se trouve dans une situation précaire et soumise aux interventions discrétionnaires de l'organisme central.

Il existe également **plusieurs niveaux de décentralisation administrative.** Les combinaisons d'au moins cinq facteurs permettent de différencier ces niveaux. Ces facteurs sont:

— la nature des attributions décentralisées;

— la quantité des responsabilités décentralisées et leur extension;

— l'extension des pouvoirs accompagnant les responsabilités décentralisées;

— les modalités de contrôle de l'unité décentralisée par l'organisme central ou par un intermédiaire de celui-ci;

— la possession ou non par l'unité décentralisée du statut d'entité juridique autonome et sa capacité d'agir en dehors de l'unité centrale.

1.2 LA DÉSIRABILITÉ «A PRIORI» DE LA DÉCENTRALISATION ET LES CONDITIONS DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation administrative est-elle désirable? Les études empiriques réalisées un peu partout sur la décentralisation de même que les écrits de tout genre sur la question identifient chacun à sa façon les avantages ou les désavantages de la décentralisation.* Nous présentons ci-dessous une énumération de ces avantages ou de ces désavantages. Évidemment, chacun de ces effets ne se retrouve pas nécessairement dans chaque situation. Plusieurs facteurs influencent les résultats de la décentralisation, en particulier les modalités de celles-ci, le style de direction qui prévaut dans l'unité décentralisée et la répartition de pouvoirs à l'intérieur de cette unité. Ceci nous amène à porter attention à quelques conditions structurelles de la décentralisation qui devraient contribuer à en obtenir les meilleurs résultats possibles. Ceci nous amène également à bien distinguer entre la décentralisation vue formellement et le fonctionnement organisationnel réel. Tous les éléments identifiés ici guideront la démarche de cueillette des informations dans le milieu et l'analyse de la désirabilité de la décentralisation qui suivra.

ÉNUMÉRATION DES AVANTAGES DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

a) En accélérant le processus décisionnel, la décentralisation permet de prendre les décisions et de solutionner les problèmes au moment opportun.

b) La décentralisation permet aux décideurs de disposer d'informations plus factuelles et peu diluées ou déformées par les multiples acteurs qui, dans une organisation centralisée, les véhiculent de bas en haut.

---

* Outre les auteurs cités précédemment, voir également l'étude de Jenkins et Rossmeir, 1974 ainsi que celle de Mann, 1975.

c) La décentralisation favorise la pertinence des décisions prises et des solutions trouvées aux problèmes qui se posent.

d) La décentralisation allège le processus décisionnel d'une organisation.

e) La décentralisation permet à l'autorité centrale d'une organisation de se centrer sur l'ensemble de l'organisation et sur les dimensions stratégiques du devenir de l'organisation.

f) La décentralisation permettra d'atténuer les tensions entre les services administratifs centraux et les unités responsables des opérations.

g) La décentralisation contribuera à une meilleure utilisation des ressources humaines disponibles.

h) En faisant pleinement appel aux capacités des acteurs qui oeuvrent dans les unités décentralisées, la décentralisation leur permettra de développer leur compétence et leur esprit d'initiative, suscitera chez chacun le sentiment d'être utile et renforcera chez chacun le sens des responsabilités.

i) La décentralisation diminuera les revendications des acteurs des unités de base vis-à-vis de l'autorité centrale.

j) La décentralisation favorisera une plus grande implication des acteurs oeuvrant dans les unités de base ou impliqués par rapport à celle-ci (v.g., les parents par rapport aux écoles).

k) La décentralisation empêchera les responsables des unités décentralisées de s'en remettre aux autorités supérieures dans les situations difficiles et d'éviter de se compromettre.

l) Pour plusieurs des raisons énumérées précédemment, la décentralisation devrait augmenter la satisfaction des acteurs qui oeuvrent au niveau des unités de base.

m) En principe, la décentralisation situera les responsabilités au lieu organisationnel le plus approprié à la nature des activités exécutées.

ÉNUMÉRATION DES DÉSAVANTAGES DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE

a) La décentralisation rendrait plus difficiles l'uniformité et la conformité qui sont parfois utiles ou nécessaires dans une même organisation.

b) La décentralisation rendrait plus difficile, plus complexe ou plus longue la coordination entre les unités ou entre les acteurs; il en ira de même pour la concertation (v.g. élaboration et mise en place de politiques d'ensemble et de procédures d'ensemble).

c) La décentralisation alourdirait et rendrait plus complexe le processus de planification.

d) La décentralisation entraînerait une diminution ou une certaine dilution du contrôle de l'autorité centrale sur l'organisation et ses unités et le rendrait plus complexe.

e) La décentralisation de l'application de certaines politiques risquerait de provoquer une variété d'interprétations de ces politiques.

f) La décentralisation favoriserait un mouvement centrifuge des unités de l'organisation.

g) La décentralisation entraînerait une perte d'expertises ou l'éparpillement des ressources.

h) La décentralisation pourrait générer des coûts plus grands en faisant faire à chaque unité de base des processus qui auraient été exécutés plus rapidement par l'unité centrale ou en provoquant la perte de certaines économies d'échelle.

i) La décentralisation pourrait occasionner une diminution du rendement si des mécanismes appropriés de contrôle ne sont pas mis en place.

j) La décentralisation pourrait résulter en une opposition entre l'unité centrale et les unités décentralisées et générer des conflits.

QUELQUES CONDITIONS DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation suppose certaines conditions nécessaires à son efficacité. En voici quelques unes:

a) Ce qui est décentralisé devra correspondre aux capacités de l'unité en faveur de laquelle se produit la décentralisation.

b) En plus, l'unité qui reçoit de nouvelles attributions devra développer de nouvelles habiletés de fonctionnement.

c) La décentralisation doit s'accompagner d'une redéfinition des rôles des acteurs et des unités organisationnelles.

d) La décentralisation de responsabilités doit être accompagnée des moyens qui permettront à l'unité décentralisée de s'acquitter de ses responsabilités.

e) La décentralisation doit être accompagnée d'une définition des mécanismes de contrôle que l'organisme central exercera sur l'unité décentralisée.

f) Les mécanismes de coordination, de concertation et de règlement de conflit doivent être réévalués et réaménagés concurremment au processus de décentralisation.

LA DÉCENTRALISATION FORMELLE ET LE FONCTIONNEMENT ORGANISATIONNEL RÉEL

Le fonctionnement organisationnel dans un contexte de décentralisation ne correspond pas nécessairement à celui qu'on attendrait de la mise en place d'une structure plus ou moins décentralisée. La dynamique organisationnelle ne suit pas nécessairement la logique des structures formelles. Ceci veut dire, par exemple, qu'après avoir délégué certaines responsabilités ou pouvoirs aux directeurs des écoles de la commission scolaire, le conseil de la commission scolaire et la direction de celle-ci constateront que les directeurs refusent d'exercer ces attributions et s'en remettent dans les cas difficiles ou litigieux à la commission scolaire, alors que dans le même temps, ils revendiquent d'autres responsabilités ou pouvoirs. Voilà une apparente contradiction qui se produit très fréquemment. De fait, les exemples de situation où le fonctionnement réel contredit la structure formelle ne manquent pas.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'élaborer une explication du phénomène mais il importait de le souligner tant pour une meilleure compréhension de la suite de l'étude que pour bien voir l'importance de relier l'étude présente à celle que nous consacrerons à des cas de décentralisation.

Pour le lecteur qui s'intéresse à l'explication du fonctionnement des organisations, contentons nous de signaler que parmi les facteurs qui aideront à comprendre ce qui se produit dans les relations entre une unité décentralisée et l'organisme central, il faut tenir compte au moins des facteurs suivants:

- la nature des attributions conférées à l'unité décentralisée (v.g . l'organisme central a-t-il décentralisé à ses unités ce qui paraît le plus onéreux dans l'exercice de responsabilités?);
- la précarité ou non du transfert des attributions; ainsi, dans quelle mesure la décentralisation est-elle réversible? dans quelle mesure cette réversibilité est-elle soumise à l'arbitrage de l'organisme central?;
- le type de contrôle exercé par l'organisme central sur l'unité décentralisée, en particulier le contrôle non formel; en conséquence, le type de dépendance qui en résulte pour l'unité décentralisée (v.g. l'organisme central s'assure de la conformité de l'unité décentralisée à ses attentes en utilisant les groupes de pression qui peuvent intervenir auprès de l'unité décentralisée ou encore le système de récompenses et de punitions formel ou non formel qu'elle maîtrise);
- le coût pour l'unité décentralisée et pour les acteurs qui la composent, de l'exercice des attributions qui leur sont confiées (v.g. le directeur d'école pressentant qu'une décision non conforme aux attentes de la commission scolaire dans une matière importante lui coûterait son poste, préfèrera ne pas exercer son pouvoir);
- le degré de clarté des attributions de chaque organisme

CHAPITRE 2

LA POSSIBILITÉ DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

RÉSUMÉ

La commission scolaire, en vertu de ses prérogatives actuelles, pourrait-elle décentraliser vers les écoles les attributions administratives qui, selon le **Livre Blanc**, devraient être confiées aux écoles? De toute évidence, le conseil des commissaires pourrait déléguer aux écoles les attributions que celles-ci ne possèdent pas déjà par la loi. Cette délégation devrait se faire d'une façon explicite au personnel de l'école exerçant des fonctions de cadre et serait en tout temps réversible et devrait s'exercer sous la responsabilité du conseil par l'intermédiaire du directeur général. Si cette délégation est possible, il resterait à en connaître les avantages et les désavatanges, à savoir quelle dynamique organisationnelle peut en résulter.

De même, le gouvernement pourrait, par voie de législation, confier aux écoles les attributions prévues pour elles par le **Livre Blanc** sans pour autant faire de l'école une corporation. Toute la question est de savoir quels sont les avantages et les désavantages d'un tel régime juridique par rapport à celui où la délégation vient du conseil des commissaires et par rapport à celui où l'école serait une entité juridique autonome. En particulier, se pose la question de la nature du lien de dépendance de l'école vis-à-vis de la commission scolaire et des effets de cette dépendance sur le fonctionnement de l'école et de la commission scolaire.

LA POSSIBILITÉ DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL*

L'hypothèse d'une décentralisation administrative vers l'école soulève le problème du cadre juridique dans lequel s'effectuera cette décentralisation. D'où la question: l'école pourrait-elle se voir confier les attributions prévues pour elle au **Livre Blanc** sans que le cadre juridique actuel soit modifié?

Nous interpréterons la question de deux façons différentes:

a) Est-il possible, sans toucher aux lois actuelles, que la commission scolaire délègue aux écoles sous sa juridiction les attributions prévues pour celles-ci au **Livre Blanc**?

b) Est-il possible, sans changer le statut juridique actuel de l'école et donc, sans en faire une corporation juridique autonome, de lui conférer par voie de législation les attributions prévues pour elle au **Livre Blanc**?**

C'est à ces deux questions que nous tentons de répondre dans ce chapitre. Ainsi, nous nous trouverons à apporter quelques clarifications sur le cadre juridique actuel de nos commissions scolaires et de nos écoles. Mais en même temps, il importe de bien saisir les limites du questionnement proposé et des réponses apportées.

D'abord, les deux questions formulées plus haut se cantonnent à examiner les possibilités offertes par le cadre juridique actuel (que peut-on faire sans changer les lois actuelles? que peut-on faire sans changer le statut juridique actuel de l'école?). Il ne s'agit donc pas de s'interroger sur les statuts possibles de l'école ou sur les raisons qui pourraient être apportées en faveur ou contre l'école corporation ni de comparer les avantages et les inconvénients de différents régimes juridiques.***

En second lieu, il faut bien saisir la portée d'un cadre juridique. Celui-ci devrait normalement refléter une conception de structures que l'on veut mettre en place et des relations que l'on veut établir entre les différents acteurs. Par ailleurs, on ne saurait nier que le cadre juridique est aussi un facteur qui contribue à établir tel ou tel type de relations entre les organismes ou les acteurs (soit par les contraintes qu'il impose à ces organismes ou acteurs; soit par les possibilités qu'il leur offre). Ainsi, les questions qui sont soulevées par rapport au **Livre Blanc** sont entre autres les suivantes:

— Quel type de relations devrait exister entre les écoles et la structure intermédiaire (la commission scolaire)?

— En particulier, quelle doit être la nature du lien de subordination entre les deux organismes?

---

* Cette partie est fondée sur plusieurs opinions que nous avons sollicitées ou consultées. En particulier, soulignons la contribution apportée par Mlle Diane Lapointe, M.Ed. en administration scolaire et études en droit; celle de M. Jean Beauchesne, avocat, secrétaire général de la C.S. de Beauport, qui nous a fourni des avis judicieux et éclairés et dont l'assistance a été précieuse et celle de la F.C.S.C.Q. Nous remercions toutes les personnes qui nous ont aidé de leurs avis et de leurs conseils pour cette partie de la recherche. Le lecteur pourra aussi se référer à l'avis de M. Patrice Garant, 1982.

** Il importe de noter que la question à laquelle répond Monsieur Garant n'est pas exactement celle posée ici. Pour rejoindre la question que traite celui-ci, il faut ajouter: «et que les attributions demeurent à l'école.»

*** Dans une autre étude prévue pour le début de l'année 1983, l'un des auteurs, André Brassard, envisage ces questions.

Des réponses à ces interrogations, découle la question de la nature du cadre juridique. Or, ici, nous nous en tiendrons à examiner les possibilités offertes par le cadre juridique actuel.

En troisième lieu, il importe de souligner que, dans le cadre de la problématique formulée plus haut, nous n'étudierons pas les relations entre le cadre juridique actuel et la dynamique organisationnelle qui en résulte. Nous n'envisagerons que les possibilités offertes par le cadre juridique actuel.*

Soulignons, en outre, que notre examen de l'aspect juridique excluera la question de la confessionnalité. Celle-ci est fort complexe et dépasse la portée de notre étude, du fait de ses incidences constitutionnelles.

Enfin, remarquons que notre analyse s'en tient aux textes de loi. Il est évident qu'une étude poussée de toute la question et de toutes ses implications exigerait de recourir à ce qui contribue à interpréter la loi.

2.1 LA CAPACITÉ ACTUELLE DES COMMISSIONS SCOLAIRES DE RÉALISER LA DÉCENTRALISATION PRÉVUE PAR LE LIVRE BLANC

Est-il possible, sans toucher aux lois actuelles, qu'une commission scolaire délègue aux écoles sous sa responsabilité les attributions que le **Livre Blanc** propose de décentraliser vers les écoles?

Pour répondre à cette question, nous nous demanderons d'abord quel est le pouvoir de délégation de la commission scolaire. Ensuite, nous essaierons de voir si la commission scolaire peut décentraliser vers les écoles toutes les attributions prévues pour celle-ci au **Livre Blanc**.

LE POUVOIR DE DÉLÉGATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES**

Selon la loi sur l'Instruction Publique (L.I.P.), la commission scolaire est régie par des commissaires et le ou les représentants du comité de parents qui forment une corporation, laquelle est sous l'autorité d'un conseil composé de tous les commissaires d'école et du ou des représentants du comité de parents (article 33 de la L.I.P. et articles 5 et 6 de la loi 30). Ce conseil possède selon l'article 184 de la loi sur l'Instruction Publique les droits et pouvoirs et est assujetti aux obligations que la présente loi confère aux commissaires et, selon l'article 7 de la loi 30, au(x) représentant(s) du comité de parents.

En vertu de l'article 185 de la L.I.P., le conseil peut déléguer certaines de ses attributions au comité exécutif de qui, par ailleurs, relève l'administration courante de la commission scolaire (article 186 de la L.I.P.).

Selon les articles 187, 191 et 192 de la même loi, le conseil des commissaires peut déléguer certaines de ses attributions au directeur général, au directeur général adjoint

---

* Dans la deuxième étude que nous faisons sur la décentralisation et qui consiste à examiner des cas de décentralisation sous un angle dynamique, celui du fonctionnement organisationnel, nous verrons comment la décentralisation peut être vécue dans le régime actuel et quels effets peuvent l'accompagner.

** On notera que tous les textes de la loi sur l'Instruction Publique pertinents à l'analyse se retrouvent à l'annexe I.

ou au personnel de cadre, établir (sous réserve du pouvoir réglementaire du ministre) les fonctions du personnel de cadre et de gérance et répartir les fonctions du secrétaire-trésorier entre ces officiers. Les délégations faites par le conseil au directeur général adjoint et au personnel de cadre s'exercent sous la direction du directeur général (L.I.P. 187, 2ème alinéa).

Qui est le personnel de cadre? Selon la L.I.P. (article 1, paragraphe 29°) les mots «personnel de cadre» désignent les cadres de la commission scolaire, le directeur et le directeur adjoint de l'école.

Enfin, la L.I.P. stipule que le directeur d'école, en outre des attributions qui lui sont conférées par la loi, exerce les autres droits, pouvoirs et obligations qui lui sont délégués en vertu de l'article 187 ainsi que les fonctions qui lui sont attribuées en vertu du cinquième alinéa de l'article 191 (L.I.P., article 32.4, paragraphe 12°).

Voilà donc définie la capacité que possède le conseil des commissaires de déléguer ses attributions à l'école et que nous résumons ainsi:*

> Le conseil des commissaires peut déléguer ses attributions et répartir entre les officiers de la commission scolaire les attributions conférées par la loi au secrétaire-trésorier.
>
> Le contenu de cette délégation (y incluant la répartition des attributions du secrétaire-trésorier) doit faire l'objet d'un mandat explicite (la loi dit «certain»).
>
> Cette délégation ne peut être faite qu'au personnel de cadre et donc au directeur d'école et au directeur adjoint mais exclut tout groupe ou organisme.
>
> D'une façon générale, toute délégation accordée en fonction de l'article 187 de la L.I.P. sera exercée sous l'autorité du directeur général alors que l'article 191 de la même loi stipule que les officiers de la commission scolaire sont sous la direction du directeur général. Plus explicitement, le directeur d'école agit toujours sous l'autorité du directeur général (L.I.P., article 32.3) et doit exercer ses attributions en conformité des règlements et politiques de la commission scolaire (L.I.P., article 32.4).

---

* Nous faisons évidemment une analyse générale de la capacité de décentralisation administrative de la commission scolaire. Une lecture attentive des textes législatifs soulève de nombreuses questions qu'il appartient aux juristes de clarifier et qui montre la nécessité d'une révision de la loi sur l'Instruction Publique. Pour le sujet qui nous concerne, retenons les questions suivantes:

- Ainsi que semble le suggérer l'article 32.4, le responsable d'école peut-il assumer toutes les attributions que le directeur d'école peut assumer? Et alors pourquoi n'est-il pas mentionné dans la définition du personnel de cadre?
- Pourquoi le paragraphe 12° de l'article 32.4 ne mentionne-t-il pas également l'article 192 alors que par ailleurs il ne semble pas y avoir de limite à la capacité du conseil d'attribuer au directeur d'école des responsabilités ou des pouvoirs du secrétaire-trésorier?
- L'article 192 relatif aux attributions du secrétaire-trésorier ne mentionne pas que l'exercice de ces attributions par des officiers de la commission scolaire autres que le directeur général doit se faire sous la direction de celui-ci. Puisque pour les autres délégations par le conseil il y a une mention de cette autorité, pourquoi n'en est-il pas ainsi dans cet article?
- De même, pourquoi l'article 192 parle-t-il du «personnel exerçant les fonctions de cadre» au lieu du personnel de cadre?

LES ATTRIBUTIONS QUE LA COMMISSION SCOLAIRE PEUT DÉLÉGUER VERS LES ÉCOLES

La commission scolaire peut-elle décentraliser vers les écoles toutes les attributions prévues pour celle-ci par le **Livre Blanc**?

Au départ, notons que l'école possède déjà, à des degrés divers cependant, un certain nombre d'attributions que le **Livre Blanc** prévoit lui conférer.

Ainsi, selon l'article 32.4 de la L.I.P., le directeur d'école (ou le responsable) s'assure que l'école se donne une orientation propre ou un projet éducatif, « met en oeuvre des mesures conformes aux orientations déterminées pour l'école», «s'assure de l'application du régime pédagogique», «choisit les manuels scolaires et le matériel didactique», «s'assure du contrôle des absences des élèves», «voit à ce que les parents soient régulièrement informés sur les progrès de leurs enfants et sur les services éducatifs offerts par l'école», «soumet à l'approbation de la commission scolaire et administre le budget de l'école et lui en rend compte», «règlemente l'utilisation des locaux de l'école en l'absence d'un conseil d'orientation», «règlemente la régie interne de l'école» et «voit à la mise en place et au fonctionnement des services de garde en milieu scolaire aux élèves du niveau de la maternelle et du primaire» (L.I.P., articles 32.3, 32.4).

Quant au conseil d'orientation, il a pour fonctions, entre autres, «de déterminer les orientations propres de l'école et d'en faire rapport», «de participer à l'élaboration du projet éducatif de l'école, d'en suivre les réalisations, de procéder à son évaluation et d'en faire rapport» et aussi «de faire des règlements relatifs à la conduite des élèves de l'école», sous certaines réserves et «de faire des règlements pour l'utilisation des locaux de l'école».

Il importe de remarquer que ces attributions doivent être exercées ainsi que le prescrit la loi, conformément aux politiques et règlements de la commission scolaire. De plus, le directeur de l'école exerce ses attributions sous l'autorité du directeur général et, en particulier, il doit rendre compte à la commission scolaire de son administration budgétaire. Également, outre la conformité nécessaire aux politiques et règlements de la commission scolaire, le pouvoir de réglementation du conseil d'orientation est soumis explicitement au pouvoir de réglementation du conseil des commissaires sur ces matières et à l'approbation de celui-ci. Enfin, il faut noter qu'il existe certaines différences quant au degré de contrôle que l'école exerce actuellement sur les matières déjà décentralisées par rapport à celui qu'elle exercerait sur ces mêmes matières.

Ceci étant dit, on constate à l'examen des textes de la loi sur l'Instruction Publique* que le conseil de la commission scolaire est titulaire des attributions que l'on prévoit décentraliser vers l'école et que celle-ci ne possède pas déjà.**

En conséquence, si nos interprétations sont exactes, on pourrait conclure que le conseil d'une commission scolaire peut déléguer à l'école et plus précisément au personnel cadre de l'école, les attributions que le **Livre Blanc** propose de décentraliser vers les écoles et que celles-ci ne possèdent pas déjà.

Évidemment, en déléguant des attributions au directeur de l'école et au personnel cadre de l'école, le conseil des commissaires devra se conformer aux modalités que prévoit la loi dans l'exercice du pouvoir de délégation et établir les modalités particulières qui conditionnent chaque attribution suivant la nature de chacune et ses objectifs.

---

* L'annexe II établit la comparaison entre les attributions que l'on prévoit décentraliser vers l'école et le lieu de ces attributions dans le régime juridique actuel.

** Les opinions que nous avons pu recueillir vont toutes dans ce sens; quelques attributions seulement appellent une certaine interprétation.

2.2 LA DÉCENTRALISATION PAR VOIE DE LÉGISLATION ET LE STATUT DE L'ÉCOLE

Dans cet effort de clarification du cadre juridique actuel des commissions scolaires et des écoles, la deuxième question posée se formulait ainsi: est-il possible que l'école puisse assumer les attributions prévues pour elle par le **Livre Blanc** et qui pourraient lui être conférées par une législation, sans pour autant changer son statut juridique actuel?

Sur la base des opinions juridiques dont nous avons pu prendre connaissance et à moins d'une mauvaise interprétation de celle-ci, la réponse serait oui. Un éventuel conseil de direction de l'école (conseil d'administration, conseil d'orientation ou toute autre organisme) et le directeur de l'école pourraient assumer la plupart des attributions que le **Livre Blanc** propose de décentraliser vers l'école et qui leur seraient conférées par la loi sans pour autant modifier substantiellement le statut juridique de l'école, c'est-à-dire sans en faire une corporation autonome. Ce serait en bref une bonification de ce qui a été amorcé avec la loi 71.

Resterait à voir évidemment comment il faudrait formuler chaque attribution dans le texte de loi en fonction de la nature de chacune, en fonction des rapports précis qu'on voudra établir entre la commission scolaire et l'école pour chaque type d'attributions et en fonction des exigences de ce régime juridique qu'on aura choisi de conserver. On pense en particulier à la nomination du directeur d'école et à la capacité qu'aurait l'école d'exiger des contributions financières pour certains services et de recevoir des dons.

Que signifierait ce type de décentralisation? D'une part, les attributions dont jouirait l'école ne relèveraient pas d'une décision de la commission scolaire et donc du bon vouloir de celle-ci et ne seraient pas récupérables par celle-ci (à moins d'une provision dans la loi en ce sens). D'autre part, l'école conserverait encore un lien de subordination avec la commission scolaire. Quelle serait la nature précise de ce lien de subordination? Plus précisément, quelle serait la nature et les modalités du contrôle que la commission scolaire exercerait sur l'école et en quoi régirait-elle l'école? Tout dépendra ainsi qu'on le dit plus haut, de la forme que revêtirait le texte de loi en fonction de chaque type de pouvoir et, évidemment, des attributions spécifiques que l'on conservera à la commission scolaire.

2.3 CONCLUSION

Ce bref examen du cadre juridique actuel que nous avons réalisé à l'aide de quelques opinions juridiques nous permet de penser que:

- les commissions scolaires, en vertu de leur pouvoir de délégation et conformément à celui-ci, pourraient décentraliser vers leurs écoles les attributions prévues pour celles-ci au **Livre Blanc** et qui ne leur sont pas déjà conférées par la loi 71; plus précisément, les commissions scolaires pourraient déléguer ces attributions au personnel cadre des écoles;
- l'école pourrait se voir conférer par voie de législation, les attributions prévues pour elle au **Livre Blanc** sans pour autant que son statut juridique soit substantiellement modifié.

La mise en place de l'une ou l'autre option supposerait de respecter un ensemble de modalités qu'il n'est pas dans le cadre de la présente étude de traiter. On a par ailleurs souligné les limites juridiques de chaque option. Dans une senconde étude, qui examinera des cas de décentralisation vers les écoles, nous pourrons voir quelques avantages et inconvénients de la formule juridique actuelle. Contentons-nous de souligner qu'une décentralisation administrative formelle n'implique pas nécessairement dans les faits une plus grande autonomie pour l'école.

D'avoir ainsi clarifié quelque peu le cadre juridique actuel nous amène à poser des questions fondamentales que notre examen sous-tendait et que soulève le projet de restructuration scolaire mis de l'avant.

- De quelle autonomie a besoin l'école pour assurer avec le plus d'efficacité possible les missions qu'on veut lui confier dans notre système d'éducation?
- Quelles contraintes découlant des exigences de la coordination, des limites des ressources, etc. doivent restreindre cette autonomie?
- Quelle est la nature du contrôle qui doit être exercé sur l'école et quelles modalités devrait revêtir le contrôle? Autrement dit, quel lien de subordination devrait exister entre la commission scolaire et l'école?
- En conséquence, quel régime juridique serait le plus adéquat?
- Pour que l'école possède toute l'autonomie nécessaire à la réalisation efficace des missions qu'on lui aura confiées et en tenant compte des nécessaires contraintes qu'il faudra de toute façon lui imposer, faut-il briser le lien de subordination juridique entre l'école et la commission scolaire? Est-ce plus avantageux?
- Mais aussi, quels avantages et quels inconvénients résultent du régime juridique actuel?

DEUXIÈME PARTIE

LES AVANTAGES ET LES DÉSAVANTAGES DE LA DÉCENTRALISATION PROPOSÉE PAR LE LIVRE BLANC

RÉSUMÉ

Dans quelle mesure est-il souhaitable de conférer aux écoles les attributions prévues pour elles par le **Livre Blanc** sur la restructuration scolaire? Voilà la question à laquelle nous tentons de répondre dans cette partie de l'étude. Pour ce faire, nous essayons d'identifier les avantages et les désavantages qui pourraient résulter d'une telle décentralisation. En effet, la décentralisation d'attributions vers l'école devrait produire une nouvelle situation. D'un côté, certains acteurs en tireront profit, certains fonctionnements seront améliorés et le rendement du système pourrait être amélioré. D'un autre côté, des acteurs y perdront, des fonctionnements seront rendus plus difficiles, de nouveaux problèmes à résoudre surgiront et le rendement du système pourrait en être diminué. C'est cet ensemble d'effets que nous voulons identifier.

Cette partie comporte cinq chapitres. Le premier chapitre, le chapitre 3, décrit la démarche de cueillette d'informations et d'analyse des effets possibles de la décentralisation proposée par le **Livre Blanc**. Les trois chapitres suivants présentent les résultats de notre démarche empirique et analytique. Le chapitre 4 traite des attributions relatives aux missions de l'école, le chapitre 5 de celles relatives à la gestion de la mission éducative et le chapitre 6 de celles relatives à la gestion des ressources humaines, financières et matérielles. Nous terminons cette partie par un examen d'ensemble des effets anticipés de la décentralisation proposée et nous tentons en même temps d'identifier quelques effets de système.

CHAPITRE 3

LA DÉMARCHE DE CUEILLETTE D'INFORMATIONS ET D'ANALYSE DES EFFETS POSSIBLES DE LA DÉCENTRALISATION

RÉSUMÉ

Essayer d'anticiper les effets possibles de chaque attribution que le **Livre Blanc** prévoit de décentraliser vers les écoles ne va pas sans difficulté. Les effets peuvent porter sur de multiples aspects de la réalité qu'il ne **faut pas** confondre. Par ailleurs, l'observation de milieux où la décentralisation est plus ou moins réalisée oblige à distinguer les effets dus à la décentralisation de ceux imputables à d'autres facteurs auxquels elle est pourtant étroitement associée.

La méthode utilisée pour cerner les effets de la décentralisation est à la fois spéculative et empirique. Partant du donné qui existe déjà sur la décentralisation, une enquête a été réalisée auprès de différents agents du milieu oeuvrant principalement dans cinq commissions scolaires à l'aide d'une approche appelée «méthode d'enrichissement progressive des données». Les résultats de l'enquête ont ensuite fait l'objet d'une analyse critique de la part des deux chercheurs. Ce sont les résultats de cette démarche qui sont présentés dans les prochains chapitres.

Il s'agit évidemment d'une démarche exploratrice et les résultats obtenus ne sauraient être définitifs. Il est à souhaiter que ces résultats soient soumis à une deuxième démarche plus rigoureuse. En outre, ces résultats seront complétés par une deuxième recherche portant sur des cas de décentralisation.

LA DÉMARCHE DE CUEILLETTE D'INFORMATIONS ET D'ANALYSE DES EFFETS POSSIBLES DE LA DÉCENTRALISATION

Il n'est pas facile d'identifier les effets prévisibles de la décentralisation à cause de la complexité du fonctionnement des organisations. D'abord, les éléments qui peuvent être affectés par la décentralisation sont nombreux: certains effets toucheront la mission de l'école, les modalités de son fonctionnement administratif ou les interactions entre les acteurs alors que d'autres effets concerneront plutôt les relations de l'école avec la structure intermédiaire et concurremment l'exercice des responsabilités attribuées à celle-ci. Ensuite, il faut distinguer entre des effets immédiatement attribuables à la décentralisation, d'autres qui découlent de ces premiers effets et d'autres encore qui découlent d'éléments connexes comme le respect ou non de certaines conditions. De plus, un effet pourra contribuer ou non à la satisfaction des acteurs de telle sorte que pour les uns il apparaîtra positif ou sera considéré comme un avantage alors que pour les autres il sera perçu comme un inconvénient ou un désavantage. Également, certains effets seront dus aux habiletés, individuelles ou collectives, plus ou moins grandes des acteurs d'assumer la nouvelle situation créée par la décentralisation. Enfin, il faut distinguer entre des effets attribuables au processus de décentralisation et les effets imputables à la nouvelle situation décentralisée.

Par ailleurs, l'observation d'organisations scolaires où l'on fait déjà l'expérience d'une décentralisation plus ou moins avancée oblige à bien décortiquer la réalité examinée: quels sont les effets dus à la décentralisation par rapport aux effets provenant des caractéristiques du cadre structurel de l'ensemble de l'organisation ou provenant des modes de coopération entre les acteurs ou, encore, des problèmes personnels des acteurs? Tel effet qui découlerait apparamment de la décentralisation est-il une résultante directe de la décentralisation ou une solution plus ou moins heureuse que les acteurs ont imaginée pour résoudre un problème rencontré à la suite de la décentralisation? Voilà quelques-unes seulement des questions qui se posent.

Notre démarche visant à établir la désirabilité de la décentralisation en faveur des écoles proposée par le **Livre Blanc** et qui consiste à examiner les effets prévisibles de cette décentralisation comportait deux phases.

Une première phase cherchait à ramasser le maximum d'informations (opinions et situations vécues et observées) sur les effets de la décentralisation auprès d'acteurs oeuvrant pour la plupart dans cinq commissions scolaires qui ont décentralisé d'une façon plus ou moins poussée l'une ou l'autre des attributions que le **Livre Blanc** propose de décentraliser. La deuxième phase a consisté en un examen critique des informations recueillies. Tout au long de ces deux phases, nous avons tenté de tenir compte de la complexité de la réalité décrite plus haut.

Au départ, il existait déjà un certain nombre de données sur la décentralisation* et que nous pourrions répartir en trois catégories: des données «théoriques» qui consistaient en un ensemble d'arguments en faveur ou contre la décentralisation; ensuite, tout un ensemble de données empiriques provenant d'autres recherches réalisées au Québec ou ailleurs et traitant de sujets apparentés à la recherche présente ou ayant d'autres objectifs; enfin, il y avait les arguments évoqués ici ou là sur les divers aspects du **Livre Blanc** qui font l'objet de notre étude. Ces données nous ont servi tout au long de la démarche.

---

* Voir le chapitre portant sur la décentralisation.

Pour la phase de cueillette d'informations, nous avons mis au point une approche que l'on pourrait appeler «méthode d'enrichissement progressive des données». Cette méthode utilise principalement l'entrevue ou le questionnaire comportant des questions ouvertes. Essentiellement, elle consiste à se servir des informations accumulées à un moment donné de la démarche comme point de départ d'une nouvelle étape. Ainsi, les informations recueillies auprès des premiers répondants servent de matériaux de base pour interroger d'autres répondants des étapes suivantes permettant alors d'explorer plus en profondeur les premières données fournies, de les contrôler, d'identifier leurs déterminants et, évidemment, d'obtenir de nouvelles informations. De ce fait, au fil des entrevues, le chercheur parvient progressivement à une saisie de plus en plus claire et large de la réalité, malgré toute sa complexité, et à une meilleure compréhension de celle-ci avec, évidemment, les inconvénients d'une telle méthode.

La première étape de cette phase, une étape de démarrage, a été réalisée à l'aide d'un questionnaire qui comportait deux parties. Dans la première partie où était énumérée chacune des attributions que le **Livre Blanc** propose de décentraliser vers les écoles,* le répondant était invité à identifier les effets prévisibles de chaque attribution énumérée dans le questionnaire et à formuler toute remarque pertinente à l'attribution. Dans la deuxième partie, qui comprenait également une énumération des attributions, identique à la première, le répondant devait identifier, à l'aide d'une feuille de critères généraux, les avantages et les inconvénients prévisibles de la décentralisation de chaque attribution de même que les obstacles ou les problèmes à prévoir au cours du processus de décentralisation et dire s'il était en faveur ou non de décentraliser cette attribution au niveau de l'école. Ce questionnaire a été administré à quelques cadres de service et d'école et a parfois été complété par un échange entre le répondant et l'un des chercheurs.

À l'aide des données de départ et de celles acquises lors de l'étape de démarrage, nous avons procédé à plus de quarante (40) entrevues auprès de cadres de service et d'école, auprès de commissaires et de parents de comités de parents et auprès d'enseignants et d'autres personnels (v.g. P.N.E.).

Les entrevues visaient plusieurs objectifs complémentaires et très liés:

- compléter les informations acquises et en obtenir de nouvelles;
- contrôler les informations acquises;
- identifier les déterminants des effets identifiés par les répondants;
- donner une teneur concrète aux arguments évoqués en faveur ou contre la décentralisation et les vérifier;
- dégager les résultats des expériences de décentralisation vécues dans les différents milieux visités**.

Chaque entrevue pouvait comporter, selon les cas, trois orientations quelque peu différentes:

- chercher des informations très précises sur tel ou tel point envisagé dans le **Livre Blanc**;
- recueillir des informations sur l'expérience de décentralisation vécue par l'informateur;

---

* L'énumération comprenait également d'autres attributions ainsi que certaines caractéristiques essentielles dont le **Livre Blanc** propose de doter l'école.

** On notera que cette première cueillette d'informations doit aussi servir à la deuxième recherche sur les cas de décentralisation.

— évaluer les effets prévisibles de chacune des attributions prévues pour l'école par le **Livre Blanc**.

Conformément au principe de la méthode définie plus haut, les informations recueillies au cours des entrevues antérieures entraient dans le bagage des informations à contrôler et à analyser dans les entrevues suivantes. Suivant les cas, les questions posées étaient ouvertes, semi-ouvertes ou fermées et pouvaient varier d'une entrevue à l'autre.

Dans le choix des informateurs, nous avons tenté d'atteindre la plus grande diversité possible quant aux postes occupés et aux situations vécues. Sauf pour quelques répondants, c'est l'agent de liaison de chaque commission scolaire visitée qui a choisi* et contacté les informateurs rencontrés, et ce, à l'aide de critères que nous lui avons fournis et qui avaient trait au poste occupé, à l'expérience vécue, etc.

La grande majorité des répondants ont été choisie dans l'une ou l'autre des cinq (5) commissions scolaires intéressées par la recherche. Cette option comportait au moins deux avantages majeurs:

— chacune de ces commissions scolaires a déjà fait l'expérience plus ou moins poussée de la décentralisation et cette expérience varie passablement d'une commission scolaire à l'autre tout autant quant aux attributions décentralisées que quant au niveau de décentralisation;

— les chercheurs pouvaient avoir facilement accès aux informations et aux informateurs.

Les cinq (5) commissions scolaires représentent une certaine diversité quant à leur taille et quant aux caractéristiques de leur environnement. Une seule de celles-ci n'est pas une commission scolaire où le primaire et le secondaire sont intégrés. Enfin, les quatre (4) autres seraient peu touchées quant à leur territoire advenant le regroupement des commissions scolaires, tel que prévu par le **Livre Blanc**.

Les entrevues se sont toutes déroulées en privé. Dès le départ, le chercheur informait son interlocuteur des objectifs et du contexte de la recherche, de l'identité de l'organisme subventionneur et des conditions de la démarche. L'informateur était assuré de la confidentialité de ses propos. Inutile de dire qu'à chacun également était rappelé son droit de participer ou non à la recherche. L'entrevue n'était pas enregistrée, le chercheur prenant plutôt des notes.

Il importe de préciser que cette phase de cueillette d'informations visait à identifier de la façon la plus exhaustive possible les effets pouvant découler de la décentralisation et non à identifier le nombre de fois que ces effets se sont produits. En second lieu, il ne s'agissait pas de vérifier si les agents du milieu sont d'accord ou non avec la décentralisation proposée; mais les arguments évoqués en faveur ou à l'encontre de celle-ci nous fournissaient bien sûr des informations utiles qu'il a fallu cependant interpréter. Enfin, il ne fallait pas tellement nous en tenir au degré de satisfaction ou d'insatisfaction ressenti par les acteurs à l'endroit de la décentralisation expérimentée (c'est bien sûr un des effets possibles de la décentralisation) comme d'essayer de comprendre le pourquoi de cette satisfaction ou de cette insatisfaction.

Dans une deuxième phase, les informations recueillies ont fait l'objet d'un examen critique approfondi de la part des chercheurs. Cet examen a été réalisé à la lumière des

---

* On pourrait sans doute questionner cette façon de faire. L'expérience d'autres recherches du même type nous démontre cependant que les choix s'avèrent souvent meilleurs que celui que pourrait faire le chercheur lui-même, et ce, pour de multiples raisons. De fait, les choix faits par les agents de liaison ont correspondu à nos attentes.

principes et des théories des sciences administratrives et de la sociologie des organisations. Les données de départ y ont évidemment été mises à contribution.

C'est le résultat de l'ensemble de cette démarche que nous présentons dans les chapitres qui suivent. Les trois prochains chapitres examinent d'une façon systématique les avantages et les désavantages possibles de chacune des attributions prévues pour l'école dans le **Livre Blanc**. Afin d'éviter les répétitions inutiles, nous avons regroupé ensemble les attributions de même nature qui entraînaient une analyse identique. Pour chaque attribution ou groupe d'attributions, nous donnons d'abord les textes appropriés du **Livre Blanc**; ceux-ci sont suivis de commentaires visant à en dégager la portée et la signification; puis vient l'analyse proprement dite en termes d'avantages et de désavantages. Dans un quatrième chapitre, nous présentons une vue d'ensemble des effets prévisibles de la décentralisation à l'aide de deux tableaux, en même temps qu'une synthèse de notre démarche et nous tentons d'anticiper quelques effets de système.*

En terminant, rappelons quelques limites inhérentes à notre démarche. D'abord, les éléments de l'analyse ne sont pas tous du même ordre. Certains sont d'ordre rationnel ou constituent des objectifs à atteindre alors que d'autres sont des effets que nous avons pu constater dans la réalité. Ceci, ainsi que notre méthodologie, définit bien le caractère exploratoire de la recherche. À cet égard, il est à espérer que notre analyse sera reprise et complétée par d'autres études qui viendront l'améliorer et la corriger et, par le fait même, donner aux décideurs une meilleure compréhension de la situation anticipée.

Une deuxième limite a trait au fait que nous avons examiné la décentralisation en pièces détachées alors qu'elle se présente comme un tout et qu'elle se produit dans un système concret ayant ses caractéristiques propres. Le chapitre de synthèse se veut une amorce de réponse à cette limite mais il n'en demeure pas moins que notre examen a d'abord porté sur les effets prévisibles de chaque attribution. Dans la ligne de cette limite, il faut aussi signaler que d'autres propositions du **Livre Blanc** pourraient influencer d'une façon importante la dynamique du système dans lequel se produira la décentralisation. Ces propositions sont les suivantes:

- modification des fonctions de la commission scolaire qui deviendrait principalement un organisme de coordination et une coopérative de services;
- participation explicite des écoles à l'élaboration des politiques devant les régir;
- modification du statut des écoles qui deviendraient des corporations autonomes;
- gouvernement de l'école par un conseil d'administration composé en majorité de parents et de membres cooptés de la communauté.

Enfin, complémentairement à ce qui vient d'être dit, il est bien sûr que tous les effets anticipés ne se produiront pas nécessairement alors que, par contre, d'autres effets non prévus se produiront.

---

* Un effet de système est un effet dû non pas à un élément mais à l'ensemble du système.

CHAPITRE 4

L'EXAMEN DES EFFETS RELATIFS AUX MISSIONS DE L'ÉCOLE

RÉSUMÉ*

Ce chapitre examine les avantages et les désavantages anticipés dans la décentralisation relative aux missions que l'école devra ou pourra assurer: les services éducatifs en général, l'éducation des adultes et les services à la communauté.

La décentralisation entraîne ici la responsabilité de l'école. Elle devrait également occasionner une plus grande cohérence dans l'activité de l'école quoique cela ne va pas de soi. Par ailleurs, on peut s'interroger sur les relations que les écoles entretiendront entre elles à propos de ces missions et sur l'énergie qu'elles voudront investir dans les missions autres que leur mission première. Enfin, sous certains aspects, les relations entre la commission scolaire et les écoles devraient être facilitées.

* Ce chapitre ne reprend pas tous les avantages ou les désavantages identifiés dans le chapitre 1

4.1 LES SERVICES ÉDUCATIFS À ASSURER

«L'école devra assurer aux élèves les services d'enseignement, les services personnels et les services complémentaires prescrits par la loi et les règlements, de même que certains services particuliers prescrits par le ministre» (L.B., p. 52).*

«Selon les règles en vigueur sur son territoire régional d'appartenance et à la lumière des avis du comité consultatif créé à cette fin par la commission scolaire, elle dispensera les services spéciaux aux élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage» (L.B., p. 52).

«Dans le cadre des politiques définies à cet effet, elle pourra organiser l'éducation préscolaire pour des enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage ou de milieu économiquement faible âgés de quatre ans à la date déterminée par les règlements gouvernementaux» (L.B., pp. 52 et 53).

«L'école devra assurer également les services d'accueil et de francisation qui lui auront été confiés (L.B., p. 62), *de même que les options de formation professionnelle dont elle recevra la responsabilité»* (L.B., p. 62).

«La répartition de ces services entre les écoles de la commission scolaire se fera avec la participation des écoles et conformément à la carte nationale de ces services établie par le ministre» (L.B., p. 62).

C'est la commission scolaire qui *«conformément aux choix des parents et en tenant compte de la nature des services particuliers offerts dans chaque école et des contraintes du transport établira la liste des inscriptions de chaque école du territoire»* (L.B., p. 62).

COMMENTAIRES

D'après les explications fournies dans le **Livre Blanc** à propos des fonctions de coordination et de soutien qu'exerceront les commissions scolaires au plan pédagogique (p. 62), de même que d'après celles fournies dans le **Livre Blanc** à l'article «Les services destinés aux élèves en difficulté» (L.B., p. 81), à l'article «Les services de formation professionnelle» (L.B., p. 82) et à l'article «Les services éducatifs en milieu économiquement faible» (L.B., p. 83), il se dégage clairement les points suivants:

- c'est la commission scolaire qui, avec la participation des écoles, répartira les services éducatifs et les élèves sur son territoire;
- la répartition des services spéciaux devra s'inscrire à l'intérieur de la carte des services établie par le ministre;
- les allocations budgétaires pour les services spéciaux continueront d'être versées aux commissions scolaires et, le cas échéant, aux écoles en fonction des services spéciaux offerts.

Par rapport aux services éducatifs à offrir, la responsabilité propre de la commission scolaire et celle de l'école sont bien identifiées dans le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982.**

---

* Dans le texte, les références au document gouvernemental: **l'École québécoise: une école communautaire et responsable** seront mises entre parenthèses et nous utiliserons l'abréviation L.B.

** À plusieurs reprises, nous faisons référence à ce document émanant du ministère de l'éducation. Celui-ci est très éclairant puisqu'il porte sur la répartition des attributions entre le ministère de l'éducation, les commissions scolaires et les écoles et se veut un document d'appui au **Livre Blanc**.

— «*La commission scolaire continuerait d'exercer la responsabilité de s'assurer que les élèves qui résident sur son territoire reçoivent les services éducatifs auxquels ils ont droit dans les écoles où elle exerce sa compétence*» (p. 3). D'où, ainsi que le prévoit le **Livre Blanc**, la responsabilité de la commission scolaire «*d'assurer une distribution équitable et efficace des services éducatifs sur son territoire*» (L.B., p. 62) ou, pour le dire autrement: «*d'établir une répartition des services éducatifs*» (document du ministère de l'Éducation, p. 3).

— «*L'école aurait la responsabilité de dispenser les services éducatifs aux élèves inscrits par la commission scolaire dans ses locaux*» (document du ministère de l'Éducation, p. 3).

En résumé, l'école devra prendre charge des services éducatifs et des élèves qu'on lui aura confiés et en répondre alors que la commission scolaire devra répartir les services éducatifs entre les écoles avec la participation de celles-ci, répartir les élèves entre les écoles et s'assurer que les élèves reçoivent bien les services auxquels ils ont droit.

Le projet gouvernemental attribue ainsi à l'école la responsabilité propre, directe et immédiate de la mission éducative (services à dispenser et élèves à recevoir) qui lui aura été confiée. Cette responsabilité était attribuée jusqu'ici à la commission scolaire. Il faut noter toutefois que depuis la Loi 71, le directeur de l'école est aussi responsable d'assurer l'application du régime pédagogique.

Il s'agit évidemment ici d'un ensemble de responsabilités que l'école n'aura pas le choix de ne pas exercer une fois qu'on les lui aura attribuées. Se posent cependant deux questions: l'école pourrait-elle refuser d'accepter des services qu'on voudra lui confier? Et pourrait-elle refuser des élèves qui auront été inscrits chez elle par la commission scolaire?

ANALYSE

1. Que l'école assume de droit la responsabilité directe et immédiate de la mission éducative qu'on lui aura confiée et qu'elle assure déjà de fait ne ferait que situer la responsabilité là où cela semble le plus normal. Une conséquence importante de cette responsabilisation de l'école est que maintenant celle-ci devra assumer elle-même ses choix et qu'elle devra répondre directement de son activité. La responsabilité de l'école ne pourra plus être diluée ou confondue à l'intérieur de celle de la commission scolaire.

2. Il est évident, selon le **Livre Blanc**, que les services à assurer devront l'être en conformité du régime pédagogique et des autres encadrements nationaux. L'essentiel de ce qui doit être offert dans les écoles ne pose donc pas de problème. C'est la coloration particulière que chaque école voudra donner à cet essentiel, soit par ses orientations particulières, soit par ses choix technologiques, qui ferait question. Ces aspects seront examinés plus loin.

3. Ce qui pourra aussi faire problème, c'est de savoir si cet essentiel est de fait assuré dans chaque école, c'est-à-dire si les élèves reçoivent bien les services auxquels ils ont droit ou encore si l'école rend les services qu'on attend d'elle, au moins selon le minimum attendu. La responsabilité de l'école suppose un contrôle extérieur. Selon le document du ministère de l'Éducation du 27 août, c'est la commission scolaire qui aura cette responsabilité (cf. pp. 3 et 4). Mais il reste encore à savoir ce qu'il adviendrait si l'école ne s'acquittait pas convenablement de ses responsabilités.

4. Selon la législation actuelle, la commission scolaire est tenue de dispenser les services éducatifs prescrits par la loi ou le ministre à tous les élèves en âge de fréquenta-

tion scolaire. Désormais, laissera-t-on l'école libre de refuser des services ou des élèves que la commission scolaire voudra lui confier? On suppose que les documents futurs répondront à cette question. Mais il y a tout lieu de croire que si l'école obtenait le pouvoir d'accepter ou de refuser des services ou des élèves qu'on voudrait lui confier, de sérieux problèmes pourraient en découler.

5. La responsabilité qu'aura l'école d'assurer les services personnels aux élèves suppose également qu'elle assumera la responsabilité tout au moins fonctionnelle sinon hiérarchique des professionnels qui assurent ces services.

D'une façon générale, il y a beaucoup d'avantages à ce que les professionnels soient rattachés à une école en particulier ou, à la rigueur, comme c'est plus souvent le cas au primaire, à deux ou trois écoles. Ainsi, les professionnels peuvent mieux s'intégrer à l'équipe de l'école, mieux coordonner leurs interventions avec les autres éducateurs et mieux insérer leur action à l'intérieur de la vie de l'école. Leurs interventions peuvent aussi mieux tenir compte des problèmes particuliers des élèves et du contexte particulier dans lesquels ils émergent. En effet, chaque école ne génère pas seulement une culture et une dynamique qui lui est propre, mais à l'intérieur de celle-ci des élèves vivent des problèmes particuliers propres à l'école. De plus, là où on compte quelques professionnels reliés aux services personnels à l'élève, en général dans les polyvalentes, ils peuvent ainsi compter sur une équipe de spécialistes pour l'aide et le ressourcement professionnels.

La formule présente cependant quelques désavantages, principalement pour les professionnels qui oeuvrent seuls dans une école ou encore pour ceux qui sont rattachés à plusieurs écoles. Le premier inconvénient est celui de l'absence d'une équipe de spécialistes sur laquelle s'appuyer pour la discussion des situations vécues par les élèves et pour l'intervention et plus globalement pour l'aide professionnelle et le ressourcement. Il arrive aussi que les directions d'école se fassent une conception du travail des professionnels qui ne respectent pas toujours les exigences professionnelles de ces intervenants ou qui les contredisent carrément. Ainsi, les professionnels de l'aide personnelle à l'élève sont souvent appelés à traiter des situations qui, approchées avec compétence et profondeur, entraînent pour un temps et apparemment des embêtements que certaines directions préféreraient, à tort ou à raison, écarter ou ne pas «se mettre sur le dos». Les professionnels sont alors dans une position fragile pour faire valoir leur approche. Il arrivera enfin que le professionnel soit laissé pour compte, principalement là où il oeuvre seul et pour une partie de son temps seulement.

Tout ceci nous amène à croire que la décentralisation opérationnelle et administrative des services personnels à l'élève devrait être accompagnée de mesures visant à en garantir l'efficacité.

6. La responsabilité des écoles en regard de leur mission fondamentale n'exclut pas qu'elles puissent continuer de compter sur le soutien et l'expertise que leur apportent actuellement les commissions scolaires. Ce soutien et cette expertise apparaissent comme particulièrement nécessaires au moment où l'on implante les nouveaux programmes d'enseignement.

4.2 L'ÉDUCATION DES ADULTES

«Conformément aux plans définis par le service d'éducation des adultes (S.E.A.) de son territoire, l'école dispensera les activités prévues par les programmes officiels de formation des adultes» (L.B., p. 53).

«Il sera dans le mandat de l'école de pouvoir organiser et offrir des activités destinées aux adultes. À cette fin, l'école pourra exiger des usagers qu'ils défraient une

partie des coûts des services rendus ou encore, à l'instar des organismes volontaires d'éducation populaire, faire des demandes dans le cadre des programmes publics ou privés de subventions» (L.B., p. 85).

«Des ententes seront conclues avec les écoles concernées pour tout ce qui a trait aux activités qui doivent y être dispensées dans le cadre des programmes gérés et financés par le service d'éducation des adultes» (L.B., p. 86), (ceci, de façon à ce qu'il y ait unité de décision administrative dans l'école et empêcher la constitution d'un réseau parallèle et autonome d'activités dans l'école).

«L'école sera un ferment d'éducation permanente» (L.B., p. 42).

COMMENTAIRES

L'école aura une double responsabilité en matière d'éducation des adultes.

L'école dispensera les activités prévues par les programmes officiels de formation des adultes. D'après le texte, il apparaît que l'école ne pourrait dispenser que des activités prévues pour elle dans le plan du service d'éducation des adultes si elle veut que ces activités soient financées selon les modalités prévues pour les activités entrant dans le cadre des programmes visés par les services d'éducation des adultes. On peut se demander cependant si l'école **sera obligée** de dispenser ces activités; on peut également se demander si l'école pourra décider de dispenser ces activités en les finançant au moyen d'autres sources.

La responsabilité de l'école, d'après le contexte, sera administrative. On veut ainsi éviter que se crée dans l'école un réseau autonome et parallèle d'activités. D'où le pouvoir qu'auront l'école concernée et le service d'éducation des adultes de faire des ententes. La question ici est de savoir jusqu'où ira la responsabilité administrative de l'école. S'arrêtera-t-elle à autoriser le service d'éducation des adultes à dispenser des activités et à faire des arrangements concernant les locaux, les équipements et le matériel didactique? L'école engagera-t-elle les professeurs et gérera-t-elle le budget de ces activités? Ira-t-on jusqu'à confier à l'école la responsabilité éducative de ces activités?

L'école pourra offrir d'autres activités d'éducation des adultes et les financer en faisant payer ceux qui en profiteront ou en demandant des subventions. Il est à noter que le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982 ne parle pas de cette question.

ANALYSE

1. Les attributions de l'école en matière d'éducation des adultes demeurent confuses. Il est donc difficile d'en faire la critique. De plus, ces attributions entrent à l'intérieur d'un plan d'organisation de l'éducation des adultes sur tout le territoire qui n'est pas encore connu et qui demanderait à être étudié de près. En particulier, le rôle prévu des commissions scolaires (actuelles ou transformées) en matière d'éducation des adultes mériterait un examen très attentif.

2. Examinons les activités d'éducation des adultes que l'école devra assurer après entente avec le service d'éducation des adultes; les aspects de ces attributions relatifs à la gestion des ressources matérielles et à la capacité de convenir des ententes seront examinés ailleurs.

Que l'école prenne la responsabilité administrative des activités d'éducation qui se déroulent dans ses locaux semble souhaitable: on évitera ainsi les conflits et l'absence de coordination qui résultent d'un réseau parallèle et autonome d'activités, ainsi que c'est quelquefois le cas dans la situation présente.

L'école aura-t-elle le choix de refuser les activités que le service d'éducation des adultes voudra lui confier, surtout lorsque ces activités s'intègrent assez mal dans son projet éducatif? Par ailleurs, comment évitera-t-on que le service d'éducation des adultes d'un territoire favorise indûment certaines écoles dans l'éventualité où il y aurait des avantages, pour l'école, à retirer de ces activités? Enfin, est-ce que les écoles pourront offrir à leur compte des activités prévues dans le plan du service d'éducation des adultes et offertes ailleurs?

Jusqu'où ira la responsabilité administrative de l'école en matière d'éducation des adultes? De plus, dans le cadre de la mission centrale de l'école et à l'intérieur d'une orientation générale qui viserait de plus en plus à faire de l'école un système intégré d'éducation des adultes, ne serait-il pas normal que la prise en charge de l'école en matière d'éducation des adultes aille jusqu'à la responsabilité éducative des activités qu'on lui confiera? Dès lors, il faudrait que les plans du service d'éducation des adultes se fassent en étroite collaboration avec les écoles de façon à tenir compte du projet éducatif de chacune.

3. Qu'en est-il maintenant des activités d'éducation des adultes que l'école voudra offrir?

- Cette attribution complète la mission éducative de l'école et lui permettra de répondre aux besoins de la communauté de son territoire. À cet égard, mais non nécessairement, ces activités pourront entrer dans le cadre du projet éducatif de l'école.
- Il pourra se produire une concurrence indue (quant à la clientèle et peut-être quant aux ressources humaines) entre les écoles d'un territoire, principalement, mais pas seulement, et entre les écoles primaires et les écoles secondaires. Cette concurrence pourra entraîner un éparpillement des ressources et des clientèles.

4. La capacité qu'aura l'école de demander des subventions pour des projets particuliers d'éducation des adultes pourrait ouvrir la porte des écoles à des sources de revenus (entreprises privées, gouvernements municipaux, gouvernement fédéral, etc.) qui autrement ne seraient pas disponibles en dehors des grands programmes officiels, par exemple.

5. La prise en charge d'activités d'éducation des adultes, quelles qu'elles soient, augmentera les tâches administratives des gestionnaires de l'école.

6. En regard de toute cette question, plusieurs interrogations portent sur la compétence des cadres des écoles à s'occuper d'éducation des adultes.

4.3 LA MISSION DE SERVICES À LA COMMUNAUTÉ

«En dehors des périodes d'enseignement, elle pourra offrir des services de garde en milieu scolaire aux enfants qui reçoivent des cours ou des services éducatifs du niveau de la maternelle et du primaire et exiger une contribution financière pour ces services. Elle pourra organiser des services de garde en garderie ou agir comme agence de services en milieu familial et, le cas échéant, demander une contribution financière aux usagers, le tout conformément à la loi sur les services de garde à l'enfance et à ses règlements» (L.B., p. 53).

«L'école pourra aussi, dans le respect du mandat de maîtrise d'oeuvre des municipalités en matière de loisir, organiser des activités non comprises dans les programmes d'études, notamment des activités socio-culturelles et sportives, à l'intention des élèves, des adultes et de l'ensemble de la communauté locale» (L.B., p. 53).

«L'école pourra aussi participer à la réalisation de projets communautaires et jouer ainsi son rôle d'école communautaire» (L.B., p. 53).

COMMENTAIRES

Ces attributions se rattachent à la fonction communautaire de l'école; elles peuvent aussi être, pour une part, conçues comme un prolongement de sa mission éducative.

Le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982 (p. 6) précise que l'école pourra organiser ou «permettre l'organisation dans ses locaux» de tels services. Ces attributions sont des pouvoirs que l'école exercera d'une façon facultative.

Dans le régime actuel, l'école assume la responsabilité de la mise en oeuvre des services de garde en milieu scolaire (L.I.P., article 32.4 paragraphe 13°) et peut réglementer l'utilisation de ses locaux sous l'autorité de la commission scolaire. C'est la commission scolaire qui a le pouvoir d'offrir ces services (L.I.P., article 255.3; article 189, paragraphe 19°) et de participer à la réalisation de projets communautaires (L.I.P., article 213, paragraphe 5°). À notre connaissance, nulle part dans les textes actuels il n'est fait mention spécifiquement d'activités sportives mais on imagine que compte tenu des ouvertures de la loi, de l'aspect éducatif du sport et du type d'équipements et de locaux possédés par l'école, cet aspect est implicite.

Rappelons que l'offre de ces activités devra respecter le mandat des municipalités.

ANALYSE

1. Plusieurs écoles rendent déjà les services dont il est question ici. L'analyse qui suit fait donc autant état d'expériences vécues dans le milieu scolaire que d'anticipation sur ce qui pourrait se produire. Par ailleurs, le fait d'utiliser le futur ne doit pas laisser croire que nous négligeons la situation actuelle.

2. L'ensemble des attributions formulées ici correspond à la mission communautaire qu'on veut confier à l'école et lui permet de la réaliser. C'est aussi un complément utile à sa mission éducative ou un moyen de la faciliter. En particulier, pour ne citer qu'un exemple, l'existence de services de garde en milieu scolaire facilite l'accueil à l'école publique d'enfants dont les parents ne peuvent s'occuper immédiatement avant et après les heures de classe.

3. La décentralisation de ces pouvoirs vers l'école devrait stimuler en plusieurs endroits des initiatives intéressantes et fort utiles pour les communautés et permettre une plus grande utilisation de toutes les ressources dont dispose le milieu scolaire. On ne peut pas ne pas remarquer que les ressources du milieu scolaire demeurent quelquefois sous-utilisées malgré les besoins des communautés locales.

4. Là où ces services prendront une certaine importance, on peut se demander si les tâches administratives n'augmenteront pas inopinément ou si la mission éducative proprement dite ne risque pas d'être reléguée quelque peu au second plan (déplacement des buts de l'école).

5. Dans plusieurs milieux, les services dont il est question ici répondent à des besoins mais ne sont pas organisés par les écoles à cause du poids administratif que cela représente ou parce qu'il y a nécessité d'une concertation entre plusieurs écoles. C'est alors la commission scolaire qui organise ces services en étroite collaboration avec les écoles, son travail consistant à faciliter la concertation entre les écoles dans la mise en place de ces services et à délester les écoles des aspects administratifs onéreux qui résultent de tels services.

6. Il est permis de croire que là où plusieurs écoles, du même niveau ou de niveaux différents, et autres institutions d'enseignement partagent le même territoire, se développera une certaine concurrence entre les établissements car chacun peut trouver des avantages à développer ces activités. Une telle concurrence, si tel était le cas, constituerait sans aucun doute un stimulant intéressant mais en même temps, pourrait entraîner une dispersion des énergies et des clientèles et une mauvaise utilisation des ressources. On rejoint ici une interrogation déjà soulevée à l'occasion de l'analyse sur les attributions relatives à l'éducation des adultes.

Certaines observations nous amènent à croire que les milieux favorisés au plan socio-économique réussissent plus facilement à mettre en place ce genre de services que les milieux moins favorisés parce qu'ils disposent de plus de ressources. Il faudra donc compter sur les moyens compensatoires mis en place dans le système pour éviter que ne s'accentuent trop les différences entre les milieux.

7. Puisque la commission scolaire sera l'employeur du personnel affecté aux écoles, doit-on croire qu'il en serait ainsi pour le personnel dont l'engagement est nécessaire pour la mise en place de ces services?

CHAPITRE 5

LA GESTION DE LA MISSION ÉDUCATIVE

RÉSUMÉ*

Ce chapitre examine les avantages et les désavantages anticipés de la décentralisation relative à la gestion de la mission éducative: détermination du projet local d'éducation; choix des méthodes pédagogiques et des manuels et application des temps prescrits pour chaque matière; évaluation des apprentissages et certification; informations aux parents; détermination du calendrier scolaire, etc.

À l'analyse, il appert que la décentralisation de ces différentes attributions signifie que le gouvernement du projet local d'éducation sera désormais la responsabilité de l'école, ce qui semble beaucoup plus signifiant pour les agents locaux et ce qui devrait permettre un projet local mieux accordé aux besoins, aux aspirations et à la dynamique du milieu. C'est en même temps un élargissement de la marge de manoeuvre de l'école. Sous cet angle, la décentralisation pourrait être contestée du fait de la mobilité des élèves entre les écoles, à cause de certains problèmes de coordination et pour des raisons de manque d'expertises ou de ressources au niveau des écoles, inconvénients auxquels des réponses peuvent être apportées. Malgré cela, la décentralisation de la détermination du calendrier scolaire et de l'évaluation des apprentissages ainsi que de la certification ne va pas de soi et mériterait qu'on y apporte beaucoup d'attention.

* Ce résumé ne reprend pas tous les avantages ou les désavantages identifiés dans le chapitre 1.

5.1 LA DÉTERMINATION DU PROJET LOCAL

L'école aura le *«pouvoir de déterminer ses orientations propres, d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'évaluer son projet éducatif»* (L.B., p. 52).

Conformément à la politique gouvernementale déjà en vigueur, chaque école devra, dans toute la mesure du possible, *«favoriser l'intégration des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage»* dans les classes et les activités régulières. Cette intégration se fera après consultation des parents et du personnel concernés (L.B., p. 81; cf. aussi p. 52).

«C'est l'école qui déterminera les modalités d'application du régime pédagogique, définira les objectifs d'enrichissement des programmes d'éveil et de formation et en adaptera les contenus facultatifs, la commission scolaire devant s'assurer que ces décisions sont conformes à la loi et aux règlements» (L.B., p. 53) *«Elle pourra élaborer certains programmes locaux pour répondre à des besoins du milieu»* (L.B., p. 53). *«L'école édictera les règles nécessaires à sa bonne marche et à la discipline des élèves»* (L.B., p. 53).

«L'école verra à respecter le temps minimum prescrit pour les activités de l'école et pour la répartition des matières obligatoires et optionnelles prévues au régime pédagogique (L.B., p. 53). *De plus, les milieux qui choisiront démocratiquement de poursuivre un projet éducatif explicitement inspiré par des croyances et des valeurs religieuses particulières auront la possibilité et le droit de le faire pourvu qu'ils agissent dans le respect de la Charte des droits et libertés de la personne»* (L.B., p. 79).

«Et l'école qui, au terme d'une démarche démocratique de consultation, souhaitera faire reconnaître officiellement le caractère catholique ou protestant de son projet éducatif, pourra en soumettre la requête au comité catholique ou protestant, selon le cas» (L.B., p. 79).

COMMENTAIRES

Ces attributions constituent principalement des pouvoirs qui devraient permettre à l'école de donner une coloration locale à sa mission éducative. L'école n'aura pas seulement la responsabilité d'assurer les services éducatifs correspondant à la mission générale d'éducation. Elle pourra se donner un projet local dont elle sera responsable. Plusieurs de ces attributions appartiennent déjà à l'école en vertu de la Loi 71 mais doivent être exercées «conformément aux politiques et règlements de la commission scolaire».

L'adaptation du régime pédagogique au milieu relève de la commission scolaire (L.I.P., article 189). Sous-tendant ce pouvoir d'adaptation du régime pédagogique, il y a la responsabilité de l'appliquer («appliquer les programmes édictés par le ministre.» cf. document du ministère de l'Éducation, 27 août 1982).

L'attribution relative à l'intégration des enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage se présente surtout comme une responsabilité obligatoire (un devoir) mais comporte une certaine capacité de choix qui impliquera des consultations. C'est au niveau de l'école qu'on évaluera si cette intégration est souhaitable et de quelle façon la réaliser (cf. document du ministère de l'Éducation, 27 août 1982).

À la capacité d'élaborer des programmes pour répondre aux besoins locaux, le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982 ajoute celle «d'élaborer des programmes complémentaires, personnels et collectifs pour répondre aux besoins des élèves», (p. 5).

L'école aura désormais le pouvoir de faire connaître le caractère catholique ou protestant de son projet éducatif. Dans le régime actuel, le comité d'école doit être obligatoirement consulté sur la requête en accréditation confessionnelle, laquelle est demandée par la commission scolaire. Dans les faits, peu de comités d'école ont eu à se prononcer sur cette question, la plupart des écoles ayant été reconnues «a priori» catholiques ou protestantes (en 1974 et 1975).

ANALYSE

1. L'ensemble des attributions qui donnent à l'école la responsabilité de son projet éducatif et la capacité de lui donner une coloration locale complète naturellement sa première responsabilité qui est d'assurer la mission éducative qu'on lui aura confiée.*

2. Il y a des avantages majeurs à ce que ces attributions soient situées au niveau de l'école:

- l'école est sans doute le lieu le plus signifiant d'intervention pour les agents d'éducation;
- l'école est ainsi plus en mesure de répondre aux besoins du milieu qu'elle dessert et de s'y adapter;
- le projet éducatif peut mieux répondre à la dynamique sociale et culturelle de l'école;
- il y a plus de garanties que les options retenues seront vraiment assumées par tous.

3. Quelques objections sont soulevées à l'endroit de cette approche:

- est-ce que toutes les écoles sont capables de se donner un projet éducatif? Sont-elles capables d'adapter et d'enrichir les programmes d'études, d'élaborer des programmes spéciaux, etc.?
- est-ce que certaines écoles ne risquent pas de se donner des projets «excessifs» qui auront pour effet de marginaliser des groupes ou de rendre l'accès à une école moins souhaitable pour une partie de la population du territoire qu'elle dessert?
- est-ce que par le biais de ces attributions, certaines écoles ne risquent pas de tomber entre les mains de groupes extrémistes?
- est-ce qu'on ne risque pas de rendre difficile pour un élève, le passage d'une école à une autre?

4. L'ensemble des attributions relatives au projet local implique évidemment comme condition que l'école, surtout l'école de petite taille, puisse continuer de compter sur un certain soutien pédagogique et sur de l'expertise, ainsi que c'est le cas dans le régime actuel.

5. Le danger que des projets éducatifs locaux soient «excessifs» et que l'école tombe à la merci de groupes extrémistes existe réellement; compte tenu des encadrements déjà existants, il s'agira d'exception. Dès lors, dans ces cas d'exception où l'école ne pourrait se dépêtrer seule et où elle ne serait plus que l'école d'un «groupe», ne faut-il

* L'articulation entre la mission nationale et le projet local demanderait à être précisée. À lire certains documents gouvernementaux, on a parfois l'impression que le projet local se situe à côté de la mission nationale qu'il viendrait compléter. D'autres fois, le projet local semble plutôt une explicitation et une adaptation de la mission nationale.

pas prévoir un mécanisme d'exception? La possibilité, par exemple, qu'elle puisse être mise en tutelle (par quel organisme?).

6. Le problème de la mobilité de la clientèle scolaire n'est pas seulement lié à la détermination des caractéristiques du projet local de l'école. Il concerne également le choix des méthodes pédagogiques, des manuels et du matériel didactique et l'évaluation des apprentissages. À cet égard, soulignons que les adaptations locales et les orientations particulières d'une école n'éliminent pas les encadrements nationaux, principalement les règlements obligatoires du régime pédagogique et les programmes d'enseignement qui en découlent. Un minimum commun à tous les élèves est ainsi normalement assuré.

Par ailleurs, refuser les projets locaux en vertu d'une certaine conformité nécessaire dans les démarches obligerait logiquement à exiger de l'uniformité sur tout le territoire québécois et non pas seulement à l'intérieur de chaque commission scolaire.

7. Essayons de pousser plus loin l'examen de ce problème. Le problème posé ne se limite pas à la démarche d'apprentissage en soi. Il ne peut être séparé du problème de l'intégration sociale dans le nouveau groupe de pairs, dans le système social que constitue l'école et, pour plusieurs élèves, dans la nouvelle communauté qu'est le quartier ou le village d'adoption.

De même, à l'intérieur du problème de l'apprentissage, on ne peut dissocier les facteurs technologiques de la relation éducative.

De plus, le problème de l'intégration d'un élève dans une école n'est pas seulement un problème d'adaptation à un nouveau système d'apprentissage et à un nouvel environnement éducatif mais aussi un problème de séparation de l'ancien système.

Il est difficile de connaître quels effets résultent de chacun de ces éléments. Tout ce qu'on peut dire, c'est que les aspects sociaux tels le nouvel environnement social et principalement le groupe de pairs de même que les relations qui s'établissent entre l'élève et les éducateurs jouent un rôle déterminant.

On peut aussi envisager le problème sous un autre angle. À l'extrême, imaginons que toutes les écoles d'un même territoire aient un projet éducatif et un système d'apprentissage, en principe, absolument identiques.

D'une part, à priori, on ne peut supposer que les élèves auraient le même rythme d'apprentissage et le même niveau d'intégration dans l'école. On ne peut supposer non plus que tous les éducateurs agiraient de la même façon au jour le jour. D'autre part, il est probable que chaque école aurait, en fait, une culture qui lui est propre, différente, à des degrés divers, des autres écoles avec lesquelles elle partagerait en principe le même projet éducatif et le même système d'apprentissage.

Tout ceci suggère de poser le problème différemment et de centrer la question sur l'intégration du nouvel élève dans une école.

L'important sera, en effet, de savoir où est rendu un enfant dans ses apprentissages par rapport aux objectifs attendus pour le degré qu'il vient de terminer ou dans lequel il est et quelle aide il faut lui donner pour s'adapter à un nouveau système d'apprentissage et à une nouvelle école.

Chaque environnement éducatif constituant pour chaque élève une situation originale, l'uniformité à assurer ne tient pas tant à l'uniformisation des projets éducatifs et des systèmes d'apprentissage qu'à l'uniformisation des apprentissages minimaux à être réalisés par chaque élève, au degré d'explicitation de ces apprentissages, au temps prévu

pour les réaliser et aux modalités d'évaluation de ces apprentissages. À cet égard, le choix de la répartition des apprentissages attendus entre les cycles plutôt qu'entre les degrés pourra avoir plus d'importance que les méthodes pédagogiques.

Par contre, tout porte à croire qu'une approche pédagogique mieux adaptée aux habiletés et aux goûts des enseignants, aux caractéristiques des élèves et à la dynamique propre de l'école sera plus efficace qu'une approche uniforme pour toutes les situations.

Enfin, il faut se rappeler que des objectifs d'apprentissage minimaux sont fixés par le régime pédagogique et les programmes d'enseignement et s'appliquent à tous les élèves. Il faut aussi noter que le problème sous-jacent à la mobilité des élèves entre écoles existe également «mutatis mutandis» pour le passage du primaire au secondaire.

Il est étonnant de constater le peu d'intérêt que les chercheurs accordent à cette question. Il serait important de connaître l'importance du nombre d'élèves qui changent d'école, la nature des problèmes que ces élèves rencontrent et les effets de leur intégration dans la nouvelle école.

8. Le pouvoir qu'aura l'école de définir son orientation confessionnelle et de demander une reconnaissance de son statut confessionnel suscite des inquiétudes en certains milieux. En particulier, chaque groupe qui s'intéresse à ce problème craint que d'autres groupes n'imposent leur solution ou rendent impossible toute autre solution que la leur. Pour les uns, il serait donc préférable de garder des commissions scolaires confessionnelles regroupant des écoles identifiées à la même confession que de laisser à chaque école le soin de donner une orientation confessionnelle à son projet éducatif et de demander la reconnaissance du statut confessionnel. Pour les autres, la solution proposée est un moindre mal. Mais en fait, dans cette question, il y a deux ordres de problèmes. Il y a un ordre de problèmes qui se situe au niveau de l'option de base: les écoles seront ou non confessionnelles. Il y a un autre ordre de problèmes qui touche les modalités d'exercice de cette option, en particulier le fait que c'est l'école qui aura la capacité de décider de cette option. C'est seulement cet aspect qui nous concerne ici.

Que l'école soit appelée à définir les orientations confessionnelles de son projet éducatif et, par la suite, à demander la reconnaissance de son statut confessionnel comporte un avantage majeur: ce qui sera défini et demandé aura été le fruit d'une démarche positive engageant les acteurs de l'école. En conséquence, il y a plus de chances que cette dimension du projet éducatif corresponde aux convictions des acteurs de l'école et soit réellement assumée par ceux-ci. Cet avantage n'est pas mince.

Plusieurs craignent que le processus conduisant au choix d'une orientation religieuse devienne dans l'école l'occasion de conflits majeurs. À la différence de la situation actuelle, ce choix ne se fera plus à l'intérieur d'une structure déjà confessionnelle et sera entièrement redevable à l'école. Compte tenu du nouveau cadre structurel et de l'importance que revêt pour certains la question religieuse, on ne peut nier que cette dimension du projet éducatif pourra à l'occasion donner lieu à des affrontements assez sévères entre les partenaires. À première vue cependant, il nous semble que ce sera plutôt l'exception. Et on imagine qu'à cet égard il y a des apprentissages collectifs à faire. Mais refuser de décentraliser cette responsabilité et ce pouvoir vers l'école sous prétexte de conflits possibles n'apparaît pas très convaincant.

La définition d'une orientation religieuse entraînera peut-être la marginalisation de fait de quelques usagers de l'école. Cet inconvénient ne résulte cependant pas de la décentralisation de l'attribution vers l'école mais du type de solution choisie pour régler la question confessionnelle.

On opine également que revoir le choix de l'école à tous les trois ans est peut-être inopportun. Cette modalité est sans doute discutable. Elle ne tient cependant pas au principe de la décentralisation.

Au moins un inconvénient résulterait de la décentralisation de cette attribution vers l'école. Auparavant, les parents connaissaient, sauf exception, le statut confessionnel de l'école que leur(s) enfant(s) devait(ent) fréquenter. À l'avenir, leur(s) enfant(s) pourrait(ent) fréquenter une école qui pourra devenir confessionnelle ou qui pourra perdre son caractère confessionnel.

9. L'intégration des élèves en difficulté d'apprentissage est aussi source d'inquiétudes chez plusieurs. Encore ici, il faut bien situer le problème. La valeur de la politique gouvernementale en la matière serait, selon certains, fort discutable. Ce n'est pourtant pas là-dessus que doit porter notre analyse. Celle-ci porte sur le fait que la responsabilité de l'intégration soit confiée à l'école. Or, à cause de cela, on craint que la politique gouvernementale en la matière soit bloquée ou mal appliquée et que les décisions de l'école en ce domaine se prennent en fonction d'intérêt à court terme et pour des raisons qui sont loin du bien de l'enfant. Certains croient qu'il y aurait tout autant lieu de s'interroger sur ce qui se passe actuellement, mais on doit reconnaître que la commission scolaire joue souvent, par la force des choses, un rôle régulateur qui a pour fonction d'atténuer ou de diminuer les réserves des écoles à l'endroit de la politique.

5.2 LE CHOIX DES MÉTHODES ET DES MANUELS ET LE RESPECT DES TEMPS MINIMUM

«C'est aussi dans chaque école que, après consultation des enseignants, seront choisies les méthodes pédagogiques et, parmi les listes approuvées, les manuels scolaires qui conviennent le mieux aux visées du projet éducatif local» (L.B., p. 53).

«L'école verra à respecter le temps minimum prescrit pour les activités de l'école et pour la répartition des matières obligatoires et optionnelles prévues au régime pédagogique» (L.B., p. 53).

COMMENTAIRES

Dans le cadre de la mission éducative qui lui est confiée, l'école aurait le pouvoir de choisir les moyens. On comprend que l'expression «manuel scolaire» pourrait inclure également l'ensemble du matériel et des outils didactiques appropriés (cf. document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982, p. 5).

Dans le régime actuel, le pouvoir de choisir les moyens est partagé entre l'école et la commission scolaire. On constate cependant que la réglementation existante ne parle pas des méthodes pédagogiques.

Le **Livre Blanc** attribue à l'école la responsabilité du respect des modalités obligatoires du régime pédagogique. Il ne dit pas si elle aura le pouvoir de fixer elle-même les autres modalités.

Actuellement, la réglementation concernant les régimes pédagogiques prévoit des temps qui devront être consacrés à chaque matière, la commission scolaire pouvant par ailleurs répartir différemment les temps prévus. On comprend que ce pouvoir sera dorénavant attribué aux écoles.

ANALYSE

1. Le pouvoir qu'aura l'école de choisir les moyens pédagogiques qu'elle veut utiliser suit logiquement la responsabilité qu'on lui donne d'assurer la mission éducative et de se donner un projet éducatif propre.

Ainsi, par les différentes orientations et moyens qu'elle est appelée à choisir, l'école aura la capacité de se donner un système d'apprentissage qui lui est propre.

2. Ce pouvoir permet également de choisir des méthodes et des outils pédagogiques qui correspondent aux habiletés et aux goûts du personnel éducatif d'une part et, d'autre part, aux besoins et aux caractéristiques des élèves.

3. Dans quelle mesure est-on assuré que les choix faits seront valables? Est-ce que toutes les écoles disposent de l'expertise nécessaire pour procéder à ces choix? Rappelons d'abord que les manuels devront être choisis à l'intérieur d'une liste déjà acceptée par le ministre. Par ailleurs, le choix des méthodes pédagogiques sera conditionné par les obligations découlant des programmes d'étude et par les suggestions de tous ordres proposées par les guides et autres instruments didactiques mis à la disposition des enseignants par le ministère. En bref, il s'agit d'une capacité de choix qui sera fortement encadrée. Mais quoiqu'il en soit, il est probable que plusieurs écoles voudront faire appel au soutien d'experts qui les aideront à choisir des méthodes et des instruments didactiques correspondant le mieux à leurs besoins et aux compétences de leur personnel.

4. À cause des limites aux disponibilités financières, il est peu probable que les écoles changent fréquemment d'outils pédagogiques. Cette contrainte obligera d'ailleurs les intéressés à bien peser les avantages et les désavantages d'un changement de manuel.

5. Se pose ici aussi le problème de la mobilité des élèves d'une école à une autre et qui a été traité précédemment.

5.3 L'ÉVALUATION DES APPRENTISSAGES ET LA CERTIFICATION

«L'école devra également, selon les orientations de la politique générale de l'évaluation pédagogique, établir un système d'évaluation des apprentissages et veiller à ce que le rendement et le progrès des élèves soient évalués conformément à ce système» (L.B., p. 53).

«Selon les modalités prescrites, elle consignera les résultats et collaborera à la certification des études secondaires» (L.B., p. 53).

«Quant aux exigences du niveau primaire, c'est l'école primaire qui déterminera quand un élève y a satisfait» (L.B., p. 53).

COMMENTAIRES

Ces attributions définissent une double responsabilité: celle d'évaluer les apprentissages des élèves et celle de certifier les études primaires ou de participer à la recommandation de la certification des études secondaires. De cette responsabilité découle le choix des moyens, à l'intérieur des orientations de la politique générale d'évaluation des apprentissages, et bien sûr le pouvoir qu'auront les agents d'éducation de l'école d'exercer leur jugement professionnel dans l'acte d'évaluation et de certification. L'évaluation et la certification jouent évidemment dans toutes les décisions

relatives au passage des élèves du primaire vers le secondaire et ont des incidences sur la question de la mobilité de la clientèle scolaire.

Dans le régime actuel, la responsabilité de l'évaluation relève de la commission scolaire. Celle-ci doit, selon la loi, s'assurer que les cours d'études dispensés dans ses écoles sont conformes aux programmes d'études et aux règlements édictés (article 189, paragraphe 4°), d'assurer l'application des régimes pédagogiques et des programmes d'études (Loi 71, article 19, paragraphe 18°), de s'assurer que les écoles sous leur juridiction dispensent une formation de qualité (Loi 71, article 19, paragraphe 20°). Plus spécifiquement, le régime pédagogique confère aux commissions scolaires la responsabilité de l'évaluation des apprentissages et de la certification des études primaires. Et, par la Loi 71, le directeur d'école est appelé à assurer l'application du régime pédagogique dans son école (article 4, paragraphe 3°).

Enfin, le régime pédagogique attribue à la commission scolaire régionale la responsabilité des mécanismes visant à déterminer les modalités de passage des élèves du primaire au secondaire (article 48) alors que la Loi 71 prévoit que les parents pourront être consultés sur cet aspect.

ANALYSE

1. L'évaluation des apprentissages est une question fort complexe et qui donne lieu à des affrontements entre idéologies opposées. Dans le système actuel, les modalités d'évaluation des apprentissages réalisés par les élèves sont loin de satisfaire les agents d'éducation. Les problèmes suivants sont soulevés à maintes reprises:

- il y a peu d'instruments fiables d'évaluation des apprentissages; lorsque ces instruments existent, ils évaluent principalement les connaissances (les aspects notionnels), ce qui est loin de couvrir tous les objectifs d'apprentissage visés par les programmes d'études;
- il y a tellement de disparités dans le système scolaire que les informations consignées dans une école ne semblent pas pouvoir renseigner adéquatement les agents qui sont extérieurs à une école. Une conséquence de cela est que souvent les écoles secondaires ne se fient pas aux informations fournies par les bulletins du primaire et soumettent à nouveau les élèves à des tests évaluant leurs apprentissages et permettant de les classer;
- il y aurait parfois, dit-on, une administration plutôt déviante des examens du ministère aux élèves.

2. L'attribution à l'école de la responsabilité de l'évaluation des apprentissages et de la certification au primaire (ou de la participation à la certification des études secondaires) fait évidemment appel à la compétence des enseignants qui, en principe, devraient être les plus aptes à évaluer tant les apprentissages effectivement réalisés par un élève que les circonstances de ces apprentissages.

3. Mais les modalités de cette attribution ne permettent pas de répondre à deux types d'objections:

- les informations résultant de l'évaluation des apprentissages risquent fort de ne rien signifier pour des agents extérieurs à l'école;
- les exigences relatives à l'atteinte des objectifs d'apprentissage varieront énormément d'une école à l'autre.

4. De très nombreux agents du milieu de l'éducation souhaitent que soient mis à leur disposition des instruments fiables d'évaluation qui porteraient non seulement sur les connaissances mais aussi sur les autres types d'apprentissage visés.

Plusieurs souhaitent aussi qu'il y ait des examens régionaux ou nationaux tant au primaire qu'au secondaire qui évalueraient l'atteinte des objectifs d'apprentissage par les élèves dans les matières les plus importantes, à la condition que ce ne soit pas là le seul critère de certification.

5. Ainsi qu'on la mentionné, l'évaluation des apprentissages a des incidences sur le problème de la mobilité de la clientèle scolaire. Cette question a été traitée précédemment et nous n'y reviendrons pas ici.

6. L'évaluation des apprentissages et la certification concernent également au plus haut point le passage des élèves du primaire au secondaire. Partout, ce passage apparaît aux agents d'éducation comme une opération majeure qui doit donner lieu à une concertation étroite entre le primaire et le secondaire.

En certains endroits, cette concertation existe et produit des résultats fort positifs pour les élèves. Ce n'est pourtant pas le cas partout et il en résulte parfois des situations possiblement dommageables pour les élèves.

Ainsi, au secondaire, les enseignants veulent savoir quels apprentissages ont été réalisés par les élèves qu'ils reçoivent et quel est leur rythme d'apprentissage. En l'absence d'informations fiables, l'école secondaire utilisera des mécanismes d'évaluation des apprentissages de ses nouveaux élèves qui, dans beaucoup de cas, ne permettent pas toujours de bien connaître le niveau d'apprentissage atteint par ces élèves, compte tenu que ceux-ci ne sont plus dans leur milieu d'apprentissage et qu'ils doivent s'intégrer à un nouveau milieu et aussi qui ne permettent pas de connaître tous les facteurs qui ont influencé les apprentissages de l'élève (motivation, etc.), avec comme résultat possible, un classement inadéquat des élèves.

Par contre, au primaire, on voudra garder indûment les élèves pour une autre année, la septième année prévue par le régime pédagogique, ou, à l'opposé, on voudra se débarasser trop vite d'élèves qui ne donnent pas beaucoup de satisfaction au plan du comportement et des apprentissages.

Ces phénomènes, qui malheureusement se produisent, indiquent bien la nécessité de développer des mécanismes fort bien articulés pour la coordination du passage des élèves du primaire au secondaire et que le projet de décentralisation remet en évidence.

5.4 L'INFORMATION AUX PARENTS

«Au début de l'année scolaire, l'école devra faire parvenir aux parents le calendrier des activités de l'école et ses règles de fonctionnement, le nom du titulaire de leur enfant et des personnes qui lui enseigneront» (L.B., p. 53).

COMMENTAIRES

Il s'agit d'une responsabilité qu'aura l'école.

On notera que le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982 ajoute aux informations mentionnées au **Livre Blanc** celles concernant «le système d'évaluation, les méthodes pédagogiques adoptées, les manuels et le matériel didactique choisis» (p. 6) et «un résumé du programme d'études» (p. 7). Toujours, selon ce document, l'école devra fournir aux parents au moins cinq fois par année un rapport écrit d'évaluation sur le rendement scolaire et le comportement de leur enfant et à chaque mois des renseignements sur les difficultés que certains élèves pourraient éprouver dans leur apprentissage ou leur développement général.

Cette responsabilité relève actuellement de la commission scolaire. Elle lui est conférée par la Loi sur l'Instruction Publique et, pour certains aspects, explicitée dans les règlements du régime pédagogique.

ANALYSE

1. Cette attribution découle des attributions qui seront dévolues à l'école relativement à sa mission éducative.

2. Sans pousser l'uniformité à l'excès, il y aurait peut-être lieu de souhaiter que les informations transmises aux parents d'un même territoire, le soient selon des modalités à peu près comparables d'une école à une autre.

5.5 LE CALENDRIER SCOLAIRE

«L'école définira également son calendrier scolaire, conformément aux règlements en vigueur et en tenant compte des impératifs de coordination du transport scolaire» (L.B., p. 53).

«Enfin, c'est également la commission scolaire qui assurera la gestion du transport scolaire, selon des modalités fixées en concertation avec les écoles de son territoire: l'élaboration concertée de ces modalités est particulièrement importante, puisque le calendrier et l'horaire des écoles dépendent souvent et pour beaucoup des contraintes du transport» (L.B., p. 63).

COMMENTAIRES

La détermination du calendrier scolaire est une responsabilité qui comporte une capacité de choix portant sur la date du début et de la fin de l'année, sur le moment des vacances en cours d'année, sur la date des journées pédagogiques et, d'une façon connexe, sur l'heure du début et de la fin des cours pendant la journée et l'horaire dans l'école.

Cette capacité de choix est cependant passablement limitée par les normes nationales édictées en vertu du pouvoir de réglementation du ministre sur cette question et par la convention collective d'une part et, d'autre part, par les impératifs du transport.

Il s'agit d'une attribution qui passe de la commission scolaire à l'école.

ANALYSE

1. Pour plusieurs commissions scolaires, la détermination du calendrier scolaire est une activité qui dure longtemps, qui mobilise beaucoup d'énergie et qui suscite également beaucoup de frustration.

2. Ainsi que le reconnait le **Livre Blanc**, les exigences du transport scolaire continueront de réduire passablement la marge de manoeuvre des écoles dans la détermination de leur calendrier. Mais cette marge de manoeuvre existera tout de même.

3. Le principal avantage de confier la définition du calendrier scolaire à l'école sera de lui permettre d'établir une organisation de ses activités et des vacances qui correspondent aux besoins et aux caractéristiques tant de sa clientèle que de son personnel et d'harmoniser cette organisation à ses projets. De plus, les écoles auront l'initiative des propositions dans les démarches de concertation.

4. Il n'est pas rare que des enfants d'une même famille fréquentent des écoles différentes. La singularisation du calendrier scolaire d'une école à l'autre sera une source d'ennuis pour les parents de ces élèves. C'est un argument en faveur de l'uniformisation du calendrier scolaire sur un même territoire. Notons cependant que les situations varient beaucoup d'une région à l'autre quant à l'importance du phénomène.

5. La singularisation des calendriers pourra également rendre moins faciles les rencontres entre le personnel éducatif de plusieurs écoles lors des journées pédagogiques. Mais là où des rencontres de «l'équipe-école» seront privilégiées, l'utilisation des conseillers pédagogiques pourra en être facilitée puisque ceux-ci auront la possibilité de mieux répartir leur temps entre les écoles.

6. Du fait que les écoles auront l'initiative de fixer leur calendrier scolaire et leur horaire, il faut prévoir des difficultés dans la détermination du calendrier et de l'horaire du transport de la commission scolaire. Assistera-t-on alors à une pénible négociation entre les écoles et à un interminable va-et-vient entre celles-ci et la commission scolaire?

5.6 LES AUTRES ATTRIBUTIONS

L'école «*collaborera aussi à l'évaluation des programmes de formation, des régimes pédagogiques, des manuels et du matériel didactique*» (L.B., p. 53).

COMMENTAIRES

Le nouveau régime pédagogique prévoit la contribution des commissions scolaires à l'évaluation des programmes, du régime pédagogique et du matériel didactique. Cette contribution attendue s'adresserait maintenant à l'école.

On ne sait si cette contribution sera obligatoire ou facultative pour les écoles.

À cette contribution, ajoutons que le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982 apporte des précisions sur quelques responsabilités qu'aurait l'école (p. 7) et qui n'apparaissent pas clairement dans le **Livre Blanc**:

- prendre les mesures pour que la qualité de la langue parlée et écrite soit le souci du personnel de l'école (l'article 4 du règlement pédagogique confie cette responsabilité à la commission scolaire);
- fournir les rapports exigés par le ministre et la commission scolaire (notons, en particulier, que l'exigence d'un rapport financier de l'école au ministre découlerait de son statut de corporation);
- procéder à l'évaluation institutionnelle à la demande du ministre (à la page 70, le **Livre Blanc** indique que le ministère de l'Éducation aura le pouvoir de procéder à des évaluations d'ensemble du système, et ce, à tous les points de vue; l'obligation formulée ici en est la contrepartie du côté de l'école; c'est le pouvoir de visite et d'inspection qui est formulée d'une façon moderne).

ANALYSE

1. La responsabilité relative à la qualité de la langue parlée et écrite ne pose pas en soi de difficulté. La seule question est de savoir si cette responsabilité sera vraiment assumée par l'école ou si elle demeurera lettre morte.

2. Quant à la collaboration à l'évaluation du système d'apprentissage du ministère de l'Éducation et aux autres obligations de l'école vis-à-vis du ministère de l'Éducation

relevées dans les commentaires, elle soulève la question des relations du ministère de l'Éducation et des écoles et du rôle qu'y jouera la commission scolaire.

Il faut reconnaître au ministère de l'Éducation le besoin d'informations qui ne soient pas transformées par un intermédiaire et en conséquence le droit de les obtenir. La qualité et la pertinence de ses interventions en dépendent. Mais l'exercice de ce droit pose deux problèmes:

— les exigences du ministère de l'Éducation pourraient parfois s'avérer inopportunes pour les écoles et détourner des énergies pourtant nécessaires ailleurs;

— est-ce qu'il n'y a pas un risque que par l'exercice de ce droit, le ministère de l'Éducation s'ingère progressivement dans les écoles, ce que l'on craint en plusieurs milieux?

Le mécanisme permettant au ministère de l'Éducation d'exercer son droit nécessaire d'informations directes devrait tenir compte de ces objections.

CHAPITRE 6

L'EXAMEN DES EFFETS RELATIFS À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, MATÉRIELLES ET FINANCIÈRES DANS L'ÉCOLE

RÉSUMÉ*

Ce chapitre examine les avantages et les désavantages de la décentralisation relative à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières: gestion du personnel de l'école, identification des besoins de perfectionnement, nomination, évaluation et révocation du directeur de l'école; gestion des locaux et des immeubles; gestion du matériel didactique, de l'outillage et des équipements, gestion du budget et revenus propres de l'école.

Si la décentralisation de ces attributions devait donner à l'école une marge de manoeuvre plus grande qu'actuellement, permettre une réponse mieux adaptée et plus rapide de la gestion aux besoins de l'activité éducative, rendre l'activité administrative, sous certains aspects, moins lourde et diminuer les possibilités de tension entre la commission scolaire et l'école, elle n'impose pas moins des problèmes de coordination et parfois d'expertise. L'examen invite aussi à une certaine réserve quant à la nomination, à l'évaluation et à la révocation du directeur d'école.

* Ce résumé ne reprend pas tous les avantages et les désavantages identifiés dans le chapitre 1.

6.1 LA GESTION DU PERSONNEL DE L'ÉCOLE

«L'école élaborera un plan d'effectifs pour chacune des catégories de personnel et soumettra ce plan à la commission scolaire...» (L.B., p. 55).

«Selon les dispositions prévues aux conventions collectives, l'école partagera entre le personnel affecté à l'école les tâches et les attributions décrites dans les règlements généraux...» (L.B., p. 55).

Le directeur de l'école assurera *«la gestion du personnel de l'école conformément aux politiques de la commission scolaire»* (L.B., p. 55).

COMMENTAIRES

Les attributions de l'école en matière de gestion des ressources humaines ne peuvent être comprises qu'à la lumière des attributions de la commission scolaire.

Celle-ci en effet demeure l'employeur du personnel. C'est elle qui procèdera à leur sélection, avec la participation de l'école, et à leur affectation dans les écoles en essayant de tenir compte des plans d'effectifs et après avoir procédé aux arbitrages nécessaires. C'est aussi la commission scolaire qui établira les politiques de gestion, après consultation des écoles, notamment en matière d'engagement, de supervision et de congédiement, précise le document du 27 août.

À l'intérieur de ce cadre, l'école définira le plan d'effectifs, répartira les tâches entre les personnes qui lui auront été attribuées (les orientations de l'école étant un critère) et le directeur assurera la gestion de ce personnel.

L'école reçoit donc certaines responsabilités accompagnées de quelques pouvoirs. Le régime juridique actuel attribue l'ensemble de la gestion des ressources humaines à la commission scolaire, bien que dans plusieurs commissions scolaires on retrouve à peu près le fonctionnement proposé ici.

ANALYSE

1. Malgré les contraintes des conventions collectives* et le peu de possibilité de choix quant au personnel, la responsabilité d'établir les plans d'effectifs et de répartir les tâches entre le personnel affecté dans l'école de même que la responsabilité de la gestion du personnel augmenteront quelque peu la marge de manoeuvre de l'école et, principalement, de son équipe de direction. Par le plan d'effectifs, il sera possible d'influencer la composition de l'équipe-école. Par les modalités de répartition des tâches entre le personnel, on devrait pouvoir attribuer des tâches qui conviennent mieux à chacun. Par sa responsabilité de la gestion du personnel, le directeur devrait pouvoir améliorer le système de direction et influencer positivement le climat de l'école.

2. Il ne faudrait pas sous-estimer les contraintes qui continueront à s'exercer. Ainsi, la détermination du plan d'effectifs demeure liée, pour une part, à la clientèle que desservira l'école. On devra donc travailler en étroite concertation avec la commission scolaire chargée de répartir la clientèle scolaire. De même, la gestion du personnel dans l'école sera liée aux politiques de gestion du personnel élaborées au niveau de la commission scolaire. Enfin, ce n'est que très rarement que l'école pourra choisir son personnel.

---

* On se rappellera que ce texte a été rédigé avant que ne soit connu le décret devant tenir lieu de convention collective.

3. En déterminant le plan d'effectifs, l'école fera des choix dont les effets pourront être la mise en disponibilité de certaines personnes sans que l'école en porte les conséquences. Cependant, comme les plans d'effectifs des écoles seront soumis à la commission scolaire, il existera un mécanisme régulateur permettant d'éviter les difficultés qui pourraient découler de la situation. La quantité du personnel d'une commission scolaire constituera un autre mécanisme de régulation.

4. La répartition des tâches entre le personnel de l'école pourrait devenir une source de tension et de conflit si elle n'est pas régie, dans l'école, par un mécanisme qui amenuise l'arbitraire trop grand de la direction de l'école. Autrement, est-ce qu'on ne risque pas en effet de créer dans les relations entre le personnel de l'école et la direction la même situation qui existerait entre le directeur de l'école et la direction de la commission scolaire?

5. La gestion quotidienne des conventions collectives exige parfois une expertise assez développée. On imagine que les écoles et, en particulier, les petites écoles pourront continuer à compter sur l'aide d'un fonctionnaire de la commission scolaire pour ce faire. Par ailleurs, même si cette gestion exige du temps, il ne semble pas que la décentralisation de sa responsabilité occasionne un surplus de tâches pour la direction de l'école. Tout au contraire, il y a lieu de croire qu'en beaucoup de cas il y aura économie d'énergie et de temps pour la direction de l'école, surtout si elle peut compter sur une expertise appropriée.

6.2 LA NOMINATION, L'ÉVALUATION ET LA RÉVOCATION DU DIRECTEUR DE L'ÉCOLE

L'école *«aura le pouvoir de choisir le directeur de l'école (et éventuellement ses adjoints) parmi une liste de candidats établie par la commission scolaire, de procéder à son évaluation et d'agréer ou de refuser le renouvellement de son engagement»*.

«En cours de mandat, le conseil d'école pourra aussi pour une cause juste et suffisante, résilier le mandat du directeur d'école, si...» (L.B., p. 54).

COMMENTAIRES

L'école aura une responsabilité assez considérable vis-à-vis du directeur (et éventuellement de ses adjoints). Cette responsabilité sera accompagnée de pouvoirs assez grands limités cependant par des modalités d'exercice. En particulier, le choix du directeur devra se faire à partir d'une liste de candidats établie par la commission scolaire.

L'ensemble des attributions proposées ici tranche avec la situation actuelle où tout ce qui touche le directeur est normalement décidé au niveau de la commission scolaire.

ANALYSE

1. Tous les agents du milieu scolaire s'entendent sur le rôle central que joue le directeur dans la vie de l'école. En particulier, toutes les recherches convergent pour affirmer le rôle primordial joué par le directeur sur la détermination et la mise en oeuvre des orientations particulières et du projet éducatif de l'école, sur le climat de celle-ci et sur la conérence de l'équipe-école. Le pouvoir qu'auront les acteurs de l'école de choisir le directeur (de l'évaluer, de renouveler ou non son engagement et, le cas échéant, de résilier son contrat) revêt donc une importance capitale. Ce sera un des principaux moyens à leur disposition pour influencer la vie de leur école et de son devenir. Compte

tenu du rôle qui sera dévolu au futur conseil de direction de l'école, on ne voit pas d'ailleurs comment ce conseil pourra exercer une influence positive significative sur l'école si le directeur de l'école n'adhère pas à ses objectifs et à ses attentes.

2. On ne connaît pas beaucoup d'expériences où l'école joue un rôle prépondérant dans la nomination du directeur et dans l'évaluation ou la mutation de celui-ci. Mais là où l'expérience se fait, il semble que ce soit positif lorsque certaines conditions sont respectées.

3. Beaucoup prétendent qu'un élément central du lien de subordination de fait (l'aspect juridique ou formel est autre chose) de l'école à la commission scolaire réside dans la dépendance très grande du directeur d'école au directeur général. Quelles que soient les modalités de sélection de nomination, de mutation et, le cas échéant, de révocation des directeurs adoptées ici ou là, il semblerait, en dernière analyse, que la décision repose, pour une grande part, sur l'option du directeur général et, en conséquence, sur l'évaluation formelle ou non formelle que celui-ci fait des personnes concernées et de leur rendement. Il serait intéressant d'approfondir cette dynamique de la dépendance du directeur d'école vis-à-vis du directeur général. Contentons-nous ici de dire que toutes les données recueillies au cours de notre démarche mais aussi à l'occasion de nombreuses autres études de cas réalisées ailleurs convergent sur l'importance de cette dépendance.

Le **Livre Blanc** propose de changer la dépendance fonctionnelle première du directeur de l'école. Par le fait même, le lien de subordination de l'école à la commission scolaire en sera sûrement modifié.

4. Il ne faudrait pas négliger les difficultés inhérentes à la sélection, à l'évaluation et à la révocation du directeur d'école. Ce sont là des gestes administratifs fort complexes. Les membres du conseil de direction auront-ils les habiletés requises pour exécuter ces gestes administratifs? Chaque membre, en effet, n'aura pas l'occasion d'acquérir beaucoup d'expérience en cette matière. Autre question: choisira-t-on la personne la plus apte à répondre aux attentes de chaque groupe? L'évaluation du directeur portera-t-elle sur son rendement ou sur la personne? Saura-t-on étoffer suffisamment un dossier de non renouvellement d'engagement et, à priori, un dossier de révocation?

Les difficultés inhérentes à la complexité de ces gestes administratifs seront doublées de celles inhérentes aux modalités de composition du conseil de direction de l'école. En premier lieu, on peut prévoir un certain roulement chez les membres du conseil. Peu de membres auront acquis une quelconque expérience à s'acquitter de telles responsabilités. À cause de changements fréquents chez les membres du conseil et aussi du fait que les membres seront désignés par des groupes différents, il sera difficile au conseil d'en arriver à définir des attentes partagées par tous et à déterminer des critères très clairs de sélection et d'évaluation. Il faudra sans doute se contenter de points de référence plutôt vagues. Enfin, à chaque occasion, combien de membres auront fait partie du conseil suffisamment longtemps pour pouvoir agir en toute assurance et en disposant de toutes les informations voulues?

À toutes ces interrogations, on répondra sans doute que très rares sont les commissions scolaires où les procédures de sélection, d'évaluation et de révocation des directeurs d'école répondent aux exigences propres à ce genre de procédure et où les facteurs politiques et humains ne jouent pas. Il y a d'ailleurs quelques études qui tendent à confirmer cette perception. Il n'en reste pas moins cependant qu'une grande partie des commissions scolaires dispose d'un fonctionnaire jouissant d'une certaine expérience qui peut souvent proposer des procédures comportant un minimum de rigueur et qui, en conséquence, peut aider de façon considérable les décideurs. Il ne faut pas oublier non plus que, progressivement, les commissions scolaires améliorent leurs procédures tant

par l'expérience acquise que par les pressions de toute sorte et en particulier des intéressés eux-mêmes.

Ces considérations ne remettent pas nécessairement en cause le principe de la sélection, de l'évaluation et de la révocation du directeur par les agents de l'école. Elles invitent plutôt à bien réfléchir aux modalités qui présideront aux processus de telle sorte que tout en permettant aux agents de l'école d'agir comme responsables de ces matières, on puisse également se donner quelques garanties d'une «meilleure décision». Ainsi, on pourrait penser que le fonctionnaire responsable de la gestion du personnel à la commission scolaire participe nécessairement aux procédures de sélection, d'évaluation et de révocation du directeur ou à toute autre formule de ce genre. Le fait que le directeur devra être choisi à partir d'une liste préparée par la commission scolaire constitue déjà une mesure qui aidera à prévenir les difficultés soulevées plus haut.

5. Puisque le maintien en poste du directeur de l'école sera soumis au conseil de direction, le directeur deviendra désormais dépendant des membres de ce conseil et, par conséquent, des groupes que ceux-ci représentent. Lui faudra-t-il alors consacrer une grande partie de son temps à s'occuper de ce conseil et de ses membres? Lui faudra-t-il se préoccuper davantage d'impératifs dits «politiques», de telle sorte que ce qui aura été gagné d'un côté sera perdu par ailleurs?

Déjà le directeur d'école doit composer avec un comité d'école, avec un conseil d'école et, théoriquement, avec un conseil d'orientation. Cependant, l'influence des deux premiers organismes est encore passablement atténué par la dépendance de l'école vis-à-vis de la commission scolaire. Cette dépendance étant largement diminué, il est bien clair que le directeur de l'école sera régi par le conseil de direction, qui sera son patron, en même temps que lui-même, le directeur devra aider cet organisme à le régir (tout comme c'est le cas actuellement pour le directeur général). Il lui faudra bien sûr développer sa sensibilité aux attentes des membres du conseil et des groupes qu'ils représentent. On peut prévoir que lorsque ces différents groupes développeront des attentes irréconciliables et qu'ils les feront valoir avec force ou encore lorsqu'il y aura opposition réelle entre ces attentes et les convictions du directeur, la position de celui-ci deviendra difficile et vulnérable. Par ailleurs, notons que la dépendance du directeur à l'égard du conseil de direction sera quelque peu réduite par le fait que son employeur sera la commission scolaire.

6. On a qualifié de bizarre et d'incongru le fait que l'école régira le directeur d'école alors que l'employeur de ce dernier demeurera la commission scolaire. Le directeur sera-t-il vraiment incommodé par cette situation et pris dans une ambiguité qui affectera son rendement. En fait, la formule prévue crée une différence entre l'appartenance du directeur à un corps d'emploi avec certains privilèges rattachés à cette appartenance et l'occupation d'un poste qui relève de l'école. Cette formule s'avère avantageuse, à notre avis, pour les directeurs d'école (cf. plus haut). Sa difficulté réside dans le fait que plusieurs directeurs d'une même commission scolaire pourraient ne pas avoir été retenus comme directeur ou comme adjoint de telle sorte que la situation engendrera une charge financière importante pour la commission scolaire.

6.3 LE PERFECTIONNEMENT

«En collaboration avec les intéressés, c'est également l'école qui identifiera les besoins de perfectionnement de son personnel» (L.B., p. 55).

COMMENTAIRES

Le pouvoir accordé ici consistera à identifier les besoins en perfectionnement donnant ainsi à l'école un pouvoir d'initiative en la matière. Ce n'est pas elle qui

organisera le perfectionnement mais la commission scolaire ainsi que le précise le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982 (p. 9).

ANALYSE

1. Plusieurs commissions scolaires ont déjà confié à l'école la définition des besoins en perfectionnement. Là où ce n'est pas le cas, on constate souvent que c'est un objet de tension entre l'école et les services éducatifs de la commission scolaire car de cette définition dépend en partie le programme d'activités du personnel de ces services. En quelques endroits également, le perfectionnement est soumis à des procédures très développées propres à décourager les initiatives. Confier cette responsabilité à l'école devrait permettre de mieux répondre aux besoins, à la fois de l'école et de son personnel, en particulier à ceux reliés au projet éducatif, tout en contribuant à diminuer les tensions évoquées plus haut.

2. Définir des besoins de perfectionnement n'est pas une opération simple. Elle demande certaines habiletés. L'idéal serait que chaque école dispose d'au moins un enseignant ou un cadre ayant une certaine compétence en la matière. À notre connaissance, cette approche n'a pas été la tendance jusqu'à date et on peut penser que les petites écoles auront moins la possibilité d'y arriver. Quoiqu'il en soit, il sera nécessaire que les écoles puissent trouver auprès de la commission l'aide et la compétence nécessaires.

3. L'organisation du perfectionnement exige du temps. Au surplus, plusieurs projets exigent une certaine concertation entre au moins quelques écoles. Il apparaît donc intéressant que la commission scolaire, à titre de service, continue à organiser le perfectionnement à la condition que les écoles continuent de conserver l'initiative des projets, ce qui semble être garanti, en partie, par le fait que les sommes prévues pour le perfectionnement entreront dans l'enveloppe budgétaire des écoles.

6.4 LA GESTION DES LOCAUX ET DES IMMEUBLES

Ayant *«l'usus»* et *«le fructus»* de ses immeubles, l'école *«pourra les utiliser ou les louer sans cependant pouvoir les céder ou les aliéner»* (L.B., p. 55).

«Le pouvoir de la commission scolaire de louer, hypothéquer, vendre ou autrement aliéner les locaux de l'école sera donc assujetti à l'autorisation préalable de l'école» (L.B., p. 55).

«L'école pourra aussi adopter des règlements concernant l'utilisation des locaux des immeubles qui lui sont attribués» (L.B., p. 55).

«L'école participera à l'élaboration des projets d'amélioration, d'aménagement et de transformation des immeubles qui lui sont attribués» (L.B., p. 55).

COMMENTAIRES

Le **Livre Blanc** donne à l'école un ensemble de pouvoirs qui lui permettront de contrôler l'utilisation de ses locaux. L'école participera également aux projets de modifications de ses immeubles.

Selon le **Livre Blanc**, c'est la commission scolaire qui, de concert avec les écoles, assurerait *«l'entretien des actifs mobiliers et immobiliers scolaires publics de son territoire et elle établira des règles générales de gestion»* (L.B., p. 63). Le document du

ministère de l'Éducation du 27 août 1982 indique pour sa part que la commission aura le pouvoir d'établir, après consultation des écoles, une politique d'utilisation, d'entretien et de disposition de ses biens mobiliers (p. 10) et que l'école devra utiliser et entretenir ces biens conformément à cette politique» (p. 10).

D'un côté, on doit comprendre que le contrôle qu'exercera l'école sur ses immeubles sera soumis à des politiques ou des règles énoncées par la commission scolaire, de concert avec les écoles. D'un autre côté, il existe une certaine confusion au sujet de qui, de l'école ou de la commission scolaire, sera responsable de l'entretien des biens meubles et immeubles (quoiqu'on dit aussi clairement que l'école sera responsable de l'entretien des équipements entendus comme des biens meubles).

Dans le régime actuel, l'école peut faire des règlements sur l'utilisation de ses locaux (L.I.P., article 32.4, paragraphe 9° et article 52.6, paragraphe 2°), ceux-ci étant soumis à la réglementation de la commission scolaire qui assure également la responsabilité de leur utilisation et de leur entretien et qui doit en favoriser l'utilisation par des organismes communautaires.

ANALYSE

1. L'utilisation des locaux des écoles, l'entretien des immeubles et les modifications à y apporter constituent fréquemment un autre objet de tension entre les écoles et la commission scolaire. Pourquoi les projets de l'école passent-ils au second plan? Pourquoi l'entretien ne se ferait-il pas selon des modalités propres à l'école? Pourquoi faut-il négocier les aménagements comme si la commission scolaire faisait une faveur à l'école et pourquoi ne tient-on pas plus compte des opinions des agents de l'école? Pourquoi autant de procédures et de paperasses en ces domaines? Pourquoi l'école ne profiterait-elle pas des revenus provenant de l'utilisation de ses locaux? Voilà autant de questions qui sont soulevées ici ou là par les agents du milieu.

En contrôlant l'utilisation de ses locaux et la gérance de ses immeubles (y inclus l'entretien, si c'est bien l'interprétation que l'on doit donner au **Livre Blanc**), l'école pourra les faire servir davantage à ses besoins et à ses projets. Ce sont ainsi d'autres attributions qui ajouteront quelque peu à sa marge de manoeuvre et qui la rendront moins fragile.

2. Plusieurs objections valables ont été soulevées à l'encontre du fait que ces attributions soient confiées à l'école. Est-ce qu'on ne risque pas d'alourdir inutilement le travail des administrateurs par des tâches d'intendance? Les écoles n'auront-elles pas tendance à prendre des décisions à court terme, risquant ainsi la détérioration des équipements? Les écoles ont-elles l'expertise nécessaire pour s'occuper de la gérance des immeubles?

En fait, l'école n'exercera pas un contrôle absolu sur ses locaux et ses immeubles. La commission scolaire conservera une responsabilité de réglementation en ces domaines, ce qui limitera donc et encadrera la gestion que feront les écoles. Les grosses écoles pourront sans doute se débrouiller assez bien dans la gestion des locaux et des immeubles. Mais, partout on aura besoin d'expertise et les petites écoles auront besoin davantage d'aide. Il faut noter d'ailleurs que la commission scolaire conserve la responsabilité des aménagements, l'école devant participer à l'élaboration des projets. Il n'est pas du tout certain que la décentralisation de la gestion des locaux et des immeubles occasionnera un surplus de tâches significatif pour les directions d'école. La décentralisation aurait plutôt pour effet de simplifier les processus et de les accélérer.

3. Il ne faut pas croire que les écoles pourront obtenir plus qu'avant satisfaction immédiate à leurs demandes d'aménagement. Les ressources ne seront pas moins rares.

Encore ici, il faudra préparer des plans sur plusieurs années et chaque école devra encore attendre son tour pour des projets qu'elle souhaiterait vivement voir se réaliser au plus tôt.

6.5 LA GESTION DU MATÉRIEL, DE L'OUTILLAGE ET DES ÉQUIPEMENTS

L'école *«décidera de l'achat, de l'entretien et du remplacement du matériel didactique, de l'outillage et des équipements conformément à la politique d'achat dont la commission scolaire sera responsable»* (L.B., p. 55).

COMMENTAIRES

Ainsi qu'on le constate, dans l'exercice de sa responsabilité, les pouvoirs de l'école seront restreints et encadrés par la politique d'achat de la commission scolaire mais aussi comme il est mentionné ailleurs dans le **Livre Blanc**, par les règles de gestion que pourra établir celle-ci ainsi que par le système d'inventaire et d'achat regroupé qu'elle établira.

Dans le régime actuel, l'école est déjà responsable du choix du matériel didactique (L.I.P., article 32.4, paragraphe 4°).

ANALYSE

1. Encore ici, la responsabilité et les pouvoirs qu'obtiendrait l'école sur le matériel didactique, l'outillage et les équipements permettront une gestion plus accordée aux impératifs de l'école, à ses besoins et à ses projets. On pourra aussi éviter les frustrations qui se produisent inévitablement quant un service de la commission scolaire en a la charge, les procédures immanquablement nombreuses et onéreuses et des délais parfois inutiles.

Lorsqu'il est question de conférer ces attributions à l'école, on évoque ici ou là les quelques difficultés qui sont, mutatis mutandis, à peu près celles énumérées plus haut pour la gestion des immeubles: augmentation des tâches d'intendance, manque d'expertise, etc. Mais encore ici, le **Livre Blanc** prévoit que la commission scolaire aura la responsabilité de définir une politique d'achat et des réglementations «ad hoc». Les écoles devraient également, le cas échéant, pouvoir compter sur l'aide et l'expertise de la commission scolaire. Enfin, il est probable que les tâches administratives ne seront pas augmentées d'une façon significative; dans la plupart des cas, elles seront plutôt modifiées.

3. On ne saurait trop sous-estimer le danger d'augmentation des coûts d'achat et de réparation. Le pouvoir d'achat considérable des commissions scolaires peut en effet leur apporter des avantages financiers parfois importants tant sur le prix des marchandises que sur les modalités de paiement pour l'entretien et les réparations. Voilà donc tout un domaine où les politiques de la future commission scolaire devront tenter de concilier les exigences d'économies d'échelle avec les exigences particulières de chaque école, ce que d'ailleurs quelques commissions scolaires ont déjà réussi à réaliser.

4. Pour tout ce qui concerne le matériel didactique, l'outillage et les équipements, les difficultés relatives aux normes de partage de l'enveloppe budgétaire entre les petites écoles et les grosses écoles continueront également à se faire sentir. Il en sera de même pour tous les projets où les écoles devront faire appel à une aide financière importante de

la commission scolaire à cause des coûts considérables entraînés par ces projets. Enfin, il faudrait que la commission scolaire puisse avoir les moyens de réaliser les rattrapages jugés nécessaires par le conseil de la commission, d'assurer certaines mesures de péréquation et de susciter certains développements.

6.6 LA GESTION DU BUDGET

«En ce qui a trait à la gestion des ressources financières, l'école aura la responsabilité de préparer, selon le régime établi par règlement gouvernemental, ses prévisions budgétaires, de gérer son budget et de faire rapport à la commission scolaire à la fin de l'année financière. Les prévisions budgétaires de l'école devront maintenir l'équilibre entre, d'une part, les dépenses et, d'autre part, les ressources financières réparties par la commission scolaire et les revenus propres de l'école; elles seront discutées avec la commission scolaire puis, une fois approuvées par celle-ci, intégrées au budget consolidé de la commission scolaire. Conformément à sa mission de service aux écoles, la commission scolaire aidera techniquement les écoles dans la gestion de leurs opérations financières. Mais les écoles seront responsables de cette gestion et il est entendu que les économies qu'elles feront grâce à certaines restrictions volontaires et à certains aménagements administratifs seront laissées à leur disposition et pourront servir à financer des priorités locales» (L.I.P., p. 55 et p. 56).

COMMENTAIRES

L'école aura la responsabilité de préparer ses prévisions budgétaires, de gérer son budget et d'en faire rapport. Les prévisions budgétaires seront discutées avec la commission scolaire et approuvées par celle-ci: elles devront être conformes *«avec le régime financier établi par règlement du ministre et avec les modalités de répartition établies par la commission scolaire dans une politique élaborée après consultation des écoles»* (cf. document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982, p. 13). Un recoupement de ce texte avec celui du **Livre Blanc** indiquerait que les modalités de répartition dont il est question ici concerne la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les écoles et non celle du budget de chaque école.

L'école gèrera son budget mais la commission scolaire aidera techniquement les écoles dans la gestion de leurs opérations financières. Le document du ministère de l'Éducation dit plus: la commission scolaire sera l'agent comptable des écoles. De plus, l'école ne pourra faire d'emprunts. Enfin, c'est la commission scolaire qui sera responsable de la vérification (externe dit le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982). Dans le régime actuel, l'école a la responsabilité de gérer son budget mais il s'agit du budget non seulement tel qu'attribué par la commission scolaire mais aussi tel que déterminé par celle-ci.

ANALYSE

1. Si l'on distingue bien la gérance du budget de la gérance des transactions financières, il n'y a aucune objection à ce que l'école gère son budget d'une façon autonome. C'est lui donner une marge de manoeuvre, modeste sans doute, mais réelle dans la réalisation de ses orientations et de ses projets et lui permettre de mieux accorder ses moyens à son dynamisme propre. La commission scolaire devant continuer d'aider techniquement les écoles dans la gérance de leur budget et d'agir à titre d'agent comptable, cette attribution ne devrait pas augmenter les tâches administratives.

2. À l'intérieur de l'encadrement national et de celui de la commission scolaire, l'école aura l'initiative de ses prévisions budgétaires. Certaines difficultés de relation

avec la commission scolaire n'en subsistent pas moins. En effet, le budget de l'école est lié d'une façon particulière à sa clientèle scolaire que la commission scolaire aura la responsabilité de répartir entre les écoles. Et il faudra bien que l'ensemble de l'opération se fasse à l'intérieur d'un échéancier qui ne plaira pas nécessairement à chaque école.

3. De plus, compte tenu du système comptable centralisé qui est prévu, il faudra bien que les opérations comptables des écoles d'une commission scolaire soient exécutées d'une façon uniforme avec toutes les contraintes que cela comporte.

4. Le **Livre Blanc** ne parle pas explicitement de la question des transactions financières. Les écoles en seront-elles responsables? Si oui, comment sera-t-il possible de répondre dans chaque école, en particulier les petites, aux normes de la gestion comptable (aux «règles de l'art», disent les comptables?) Chaque école aura-t-elle sa banque? N'y a-t-il pas des désavantages à ce que chaque école fasse affaire avec une banque, principalement en ce qui concerne les avantages sur le crédit? D'ailleurs, le **Livre Blanc** (p. 64) prévoit que la commission scolaire fera les emprunts nécessaires à son fonctionnement et à celui des écoles. Et si les écoles font leur propres transactions financières, comment le responsable du système comptable central pourra-t-il s'en porter garant et assurer la vérification interne? Voilà autant de questions qui, à première vue, n'appuient pas la décentralisation des transactions financières au niveau de l'école.

5. Dans la répartition du budget entre les écoles, la plupart des commissions scolaires, sinon toutes, jouent un rôle de péréquation. Elles conservent aussi à leur disposition un certain montant pour répondre à des situations occasionnelles qui se produisent dans les écoles et auxquelles celles-ci ne pourraient faire face si on fonctionnait à partir de normes strictes. Ainsi, en est-il de ce qui concerne les congés de maladie et la suppléance sur de longues périodes. Enfin, il est toujours difficile d'établir des normes de répartition entre les petites et les grosses écoles, entre celles qui sont éloignées des services et celles qui ne le sont pas. Voilà un ensemble de problèmes qui concerne surtout la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les écoles mais qui n'affectent pas moins le budget de chaque école.

6.7 LA GESTION DES REVENUS PROPRES DE L'ÉCOLE ET LA CAPACITÉ DE CONTRACTER DES ENTENTES

Le **Livre Blanc** mentionne que l'école pourra exiger une contribution financière pour certains services qu'elle offrira d'une façon facultative (p. 53) et qu'elle aura des revenus propres (p. 55).

COMMENTAIRES

Dorénavant, l'école pourra disposer de revenus propres provenant soit de services facultatifs qu'elle sera habilitée à offrir, soit, ainsi que le mentionne le document du ministère de l'Éducation du 27 août 1982, de dons qu'elle sera habilitée à recevoir.

De plus, faut-il ajouter en référence au même document, elle aura la capacité de contracter des ententes avec d'autres institutions.

ANALYSE

1. En accordant à l'école la capacité d'exiger des contributions financières et de recevoir des dons et donc de générer des revenus qui lui seront propres, le **Livre Blanc**

propose d'institutionnaliser certaines pratiques du milieu déjà fort répandues et d'en élargir la portée. Par le fait même, on facilitera ces pratiques et on les assainira.

2. En même temps, on incite les écoles à trouver elles-mêmes les moyens supplémentaires dont elles pourraient avoir besoin pour réaliser certains projets et on favorise l'esprit d'initiative.

3. Cette attribution comporte par ailleurs quelques inconvénients. Ainsi, en certains endroits, on pourrait mobiliser beaucoup d'énergie pour générer des revenus supplémentaires au détriment des activités essentielles. Ailleurs, les contributions financières exigées pour des services supplémentaires ou des activités spéciales non obligatoires offerts aux élèves pourraient devenir discriminatoires dans les faits envers certains élèves. Aussi, certaines activités de l'école visant des revenus supplémentaires pourraient équivaloir à une concurrence indue vis-à-vis des entreprises locales. Enfin, est-ce qu'il n'y a pas un danger à ce que les disparités entre les écoles de milieux plus favorisés et celles de milieux moins favorisés s'accentuent davantage.

Il faudrait sans doute tenter de trouver des moyens qui écartent ou atténuent le plus possible ces inconvénients.

4. La capacité qu'aura l'école de contracter des ententes avec d'autres institutions complète cet ensemble de pouvoirs qui devraient donner à l'école une marge de manoeuvre un peu plus grande. L'exercice de cette capacité implique souvent une certaine expertise et du temps. Encore ici, le soutien de la commission scolaire s'avérera précieux en plusieurs occasions.

CHAPITRE 7

L'EXAMEN DES EFFETS DE LA DÉCENTRALISATION VUE DANS SON ENSEMBLE

RÉSUMÉ

L'examen des effets prévisibles de la décentralisation en faveur des écoles envisagées par le **Livre Blanc** en dehors de la question du cadre juridique laisse présager qu'au total et dans la plupart des cas, cette décentralisation serait sans doute souhaitable.

Responsabilisation de l'école; précision de la mission de celle-ci à l'égard de la communauté dans laquelle elle se trouve et qu'elle pourra mieux servir; augmentation de la marge de manoeuvre de l'école et allégement du processus décisionnel; capacité plus grande de l'école de répondre aux besoins de ses différents acteurs et d'adopter des projets et des modes de fonctionnement mieux accordés à sa dynamique particulière; réduction des zones de tension entre la commission scolaire et les écoles et amenuisement de la dépendance de celles-ci par rapport à celle-là; enfin, situation plus gratifiante pour la direction de l'école. Voilà les principaux effets positifs que l'on pourrait attendre de cette décentralisation.

Quant à l'implication plus grande des parents dans l'école, à l'augmentation de la satisfaction du personnel, à l'amélioration du climat et à l'amélioration du rendement de l'école, ce ne sont pas des effets directs que l'on peut attendre de la décentralisation. Celle-ci devrait cependant y contribuer fortement pourvu, à notre avis, que le système de direction et le style de direction du conseil et de la direction de l'école s'y prêtent. Mais d'autres facteurs aussi auront sans aucun doute de l'influence sur ces effets dont le cadre structurel et juridique qui déterminera les relations de l'école et de la commission scolaire.

Les avantages constatés ne doivent cependant pas masquer quelques inconvénients à prévoir: plus grande complexité de la coordination et de la concertation entre les écoles, du moins pendant la période de transition; problèmes éventuels concernant la mobilité des élèves entre les écoles; développement possible de disparité entre les écoles; diversion possible des énergies de l'école vers des activités moins essentielles; concurrence indue entre les écoles; incohérence possible dans les projets de l'école; émergence de foyers de conflits à l'intérieur de l'école; risque de décisions à court terme ou sans relation avec le bien des enfants; difficultés pour plusieurs écoles, surtout les petites, d'assumer les attributions prévues si elles ne jouissent pas du soutien et de l'expertise nécessaires. Ces inconvénients anticipés incitent les décideurs à prendre toutes les précautions voulues afin de les éviter ou de les réduire le plus possible.

Par ailleurs, soulignons que la comparaison des avantages et des inconvénients suggère beaucoup de réserve à l'endroit des trois attributions suivantes: la responsabilité de l'évaluation des apprentissages et de la certification; la détermination du calendrier scolaire et, enfin, la nomination, l'évaluation et la révocation du directeur d'école.

Les effets d'ensemble (ou de système) de la décentralisation devraient être les suivants: différenciation des écoles, restructuration du rôle des directions d'école (possiblement dans le sens d'une augmentation de leurs tâches), importance pour celles-ci d'accorder plus d'attention aux relations avec la communauté et avec les

membres du conseil de l'école ainsi qu'avec les groupes qui les désigneront et, complémentairement à cela, redéfinition possible des stratégies des acteurs dans l'école.

D'une façon générale, la production des différents effets anticipés sera liée au cadre juridique et structurel dans lequel on évoluera. Une deuxième recherche sur des cas de décentralisation examinés dans leur ensemble contribuera à mieux éclairer les avantages et les inconvénients de la décentralisation dans le cadre actuel. Ce n'est qu'à l'expérience qu'on saura si une modification du cadre actuel bénéficiera à l'école et à l'activité éducative.

7.1 SYNTHÈSE DES AVANTAGES ET DES DÉSAVANTAGES

Est-il souhaitable de décentraliser vers les écoles les attributions prévues dans le **Livre Blanc**? Si notre analyse a réussi à inventorier d'une façon satisfaisante les effets prévisibles qui découleraient de la décentralisation envisagée et à bien circonscrire les objectifs poursuivis selon notre appréciation des avantages et désavantages anticipés, la réponse est oui sauf pour trois attributions qui appellent quelques réserves. Mais en même temps, cette décentralisation devrait être accompagnée de certaines modalités visant à pallier aux inconvénients anticipés.

Dans l'ensemble, quels effets résulteraient de cette décentralisation et quelles modalités devraient l'accompagner? Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des avantages* qui découleraient de la décentralisation de chacune des attributions et dont certains s'inscrivent dans la ligne des objectifs du **Livre Blanc**.

L'avantage principal, à notre avis, de la décentralisation serait de favoriser la responsabilisation de l'école en regard principalement de sa mission éducative. C'est là un objectif central du **Livre Blanc**. L'avantage n'est pas purement symbolique ou idéologique car la prise en charge implique une démarche positive consistant à assumer le projet national et à le compléter** par un projet local, si l'on veut, ce qui est beaucoup plus que l'exécution presque passive d'une mission venant de l'extérieur. Elle implique aussi une reconnaissance ou une redéfinition des normes et des valeurs qui guident cette démarche. Elle implique en outre de ne plus s'en remettre à l'autre instance dans les moments de difficultés. Finalement, responsabiliser l'école, n'est-ce pas reconnaître qu'elle peut influencer «son produit».***

Complémentairement à cette responsabilité, se trouve accentuée et précisée la mission de l'école de servir la communauté dans laquelle elle se trouve et de mieux répondre à certains besoins de celle-ci.

Un troisième avantage est l'augmentation de la marge de manoeuvre de l'école qui s'accompagnerait d'un allègement du processus décisionnel. Il ne s'agit pas d'exagérer la portée de cet élargissement de la marge de manoeuvre de l'école. Mais on doit bien reconnaître qu'en principe, par la décentralisation proposée, l'école aurait plus de capacité de choix qu'actuellement. Et parce qu'en plusieurs cas, le processus décisionnel serait allégé, on peut croire que la direction de l'école pourra investir plus de temps ailleurs.

Dans la ligne de ces avantages, la décentralisation permettra sans aucun doute que plusieurs décisions soient mieux accordées aux besoins et aux caractéristiques de l'école, de son personnel, de ses élèves et des parents. On ne saurait nier non plus que la décentralisation devrait réduire en plusieurs cas les zones de tension entre la commission scolaire et l'école et amenuiser la dépendance de celle-ci à l'égard de celle-là.

La décentralisation devrait créer une situation plus gratifiante pour la direction de l'école. Mais peut-on prévoir une implication plus grande des parents et du personnel éducatif dans l'école, une augmentation de la satisfaction du personnel et une amélioration du climat dans l'organisation? D'une façon générale, nous ne croyons pas que ce

---

* On pourra comparer ici les avantages avec les avantages potentiels de la décentralisation énumérés dans le chapitre théorique, chapitre 1.

** Nous rappelons au lecteur que l'articulation entre la mission nationale et le projet local serait à expliciter.

*** Cette expression n'est peut-être pas la plus appropriée. Elle a le mérite de bien illustrer ce dont il est question ici.

TABLEAU 1:

LES AVANTAGES ANTICIPÉS DE LA DÉCENTRALISATION

ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE	AVANTAGES ANTICIPÉS											
	Responsabilisation de l'école	Allégement du processus décisionnel	Meilleure réponse aux besoins de l'école	Réduction des tensions école / commission scolaire	Implication plus grande des parents	Implication plus grande des enseignants	Amélioration du climat de l'école	Adaptation aux besoins de la communauté	Amélioration du rendement de l'école	Augmentation de la satisfaction du personnel de l'école	Augmentation de la marge de manœuvre de l'école (commissions scolaires)
1. Assurer les services de l'enseignement	x								x		
2. Assurer les services personnels à l'élève	x		x	x							
3. Assurer les services spéciaux	x										
4. Assurer l'éducation pour les adultes	x			x				x			
5. Offrir certains autres services à la communauté			x					x			x
6. Déterminer les orientations	x	x	x								
Réaliser le projet éducatif	x	x	x					x			x
Réglementer la vie interne	x	x	x								x
Adapter le régime pédagogique	x	x	x								x
Élaborer des programmes locaux	x	x	x								x
Favoriser l'intégration	x		x		x						x
Choisir une orientation religieuse et demander le statut confessionnel	x		x		x						x
7. Choisir les manuels et les méthodes pédagogiques		x	x	x							
8. Évaluer les apprentissages						x					
Certifier						x					
Participer à la certification						x					
9. Déterminer le calendrier scolaire			x					x			x
10. Fournir aux parents les renseignements requis					x	x					
11. Collaborer à l'évaluation du régime pédagogique						x					
12. Établir le plan des effectifs				x					x		x
13. Partager les tâches		x	x						x		x
14. Identifier les besoins de perfectionnement		x	x	x		x			x	x	x
15. Choisir le directeur, l'évaluer, renouveler ou révoquer son engagement	x		x	x							
16. Assurer la gestion du personnel		x	x	x							
17. Gérer les immeubles et réglementer ses utilisations		x	x	x							x
18. Autoriser l'aliénation des immeubles			x	x							x
19. Décider de l'achat du matériel		x	x	x							x
Décider de l'achat du mobilier		x	x	x							x
Décider de l'achat de l'outillage Décider de l'achat de l'équipement		x	x	x							x
20. Préparer le budget			x								x
Gérer le budget		x									x
21. Exiger les contributions pour services spéciaux											x
Recevoir des dons											
22. Faire rapport sur différents domaines	x										

soit des effets qui découleront directement de la décentralisation.* Celle-ci devrait plutôt contribuer à créer un environnement favorable à une plus grande implication des parents et du personnel dans l'école, à une augmentation de la satisfaction chez le personnel et à une amélioration du climat. Mais tout dépendra, selon nous, du système de direction et du style de direction adoptés tant par le conseil de l'école que par le directeur.

Le rendement de l'école sera-t-il amélioré par la décentralisation? Rien ne nous permet d'affirmer que l'amélioration du rendement de l'école découlera directement de cette décentralisation. Bien sûr, celle-ci devrait créer un ensemble de conditions susceptibles de favoriser l'amélioration du fonctionnement de l'école et, en particulier, de l'activité éducative, étant sauf, cependant, ce qui est dit à propos de l'évaluation des apprentissages. Mais, à notre avis, l'amélioration du rendement de l'école passe plus directement par la façon dont les divers agents profiteront du nouvel environnement organisationnel qui leur est fourni et des moyens qui leur sont donnés, par la façon dont sera dirigée l'école et par le type de contrôle qui s'exercera sur l'école. D'autres facteurs, dont l'origine est plutôt extérieure à l'école, pourraient aussi jouer.

D'une façon générale, quels désavantages résulteront éventuellement de la décentralisation? Le tableau 2 donne une vue d'ensemble des inconvénients anticipés découlant de la décentralisation de chacune des attributions.

Le premier désavantage à constater a trait à la coordination.

Selon l'analyse réalisée, la décentralisation d'un certain nombre d'attributions administratives compliquera la coordination ou la concertation entre les écoles, du moins pendant la phase de transition, en rendant plus difficiles ces processus ou en augmentant le temps à y consacrer. En fait, on ne nie pas que les écoles arriveront la plupart du temps à un niveau de coordination ou de concertation satisfaisant. Mais la mise en place de nouveaux mécanismes et de nouvelles politiques exigera vraisemblablement du temps et ne devrait pas être sans susciter certains heurts ou oppositions entre les écoles ou entre les écoles et la commission scolaire.

D'autres inconvénients plus ou moins importants doivent aussi être anticipés. Complémentairement aux difficultés de la coordination, il y a celles pouvant affecter la mobilité des élèves entre les écoles. Par ailleurs, certaines attributions auraient pour effet de favoriser le développement de disparités entre les écoles de milieux favorisés au plan socio-économique et celles de milieux défavorisés, entraîner les écoles à divertir leurs énergies vers des activités moins essentielles, placer les écoles dans des situations de concurrence indue ou encore rendre incohérent leur projet éducatif à cause des différents services qu'elles voudront assumer ou qu'on leur confiera. En outre, on ne peut nier que certaines attributions constitueront des foyers de conflits en puissance dans l'école et qu'existera, en quelques cas, la tentation de prendre des décisions en fonction d'intérêts à court terme ou sans relation avec le bien des enfants. Enfin, certaines écoles et, en particulier les petites, auront sans doute quelques difficultés à assumer les responsabilités qu'on veut leur confier sans soutien ou expertise extérieurs.

Tous ces inconvénients ne sont pas insurmontables. Ils attirent l'attention sur les modalités qui accompagneront la décentralisation et sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Ainsi qu'on a pu le dire plus haut, la décentralisation de trois attributions soulève quelques réserves. Examinons ce qu'il en est pour chacune de celles-ci.

---

* L'étude de Mann, 1975, et celle de Jenkins et Rossmeier, 1974, démontrent que la décentralisation entraînerait une plus grande participation des parents.

TABLEAU 2:

LES DÉSAVANTAGES ANTICIPÉS DE LA DÉCENTRALISATION

DÉSAVANTAGES ANTICIPÉS

ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE	Difficulté de coordination entre les écoles	Uniformisation et standardisation moins grandes	Difficulté pour l'école d'assumer ses responsabilités	Non-respect possible de la politique de l'école	Difficulté à maintenir certains services	Possibilité de favoritisme	Danger de l'égalité des chances	Danger de conflits dans l'école	Perte d'économies d'échelle	Inefficacité possible dans l'utilisation des ressources	Dépendance de la région	Danger de dilapidation des fonds	Inégalités entre les écoles	Confusion des rôles et responsabilités
1. Assurer les services de l'enseignement														x
2. Assurer les services personnels à l'élève	x		x								x			x
3. Assurer les services spéciaux														x
4. Assurer l'éducation pour les adultes	x	x		x		x	x			x				x
5. Offrir certains autres services à la communauté				x		x	x			x			x	x
6. Déterminer les orientations								x						
Réaliser le projet éducatif					x			x						
Réglementer la vie interne								x						
Adapter le régime pédagogique	x		x											
Élaborer des programmes locaux			x					x						
Favoriser l'intégration	x											x		
Choisir une orientation religieuse et demander le statut confessionnel								x						
7. Choisir les manuels et les méthodes pédagogiques	x				x									
8. Évaluer les apprentissages	x	x			x						x	x		
Certifier	x	x			x						x	x		
Participer à la certification	x	x			x						x	x		
9. Déterminer le calendrier scolaire	x	x								x				x
10. Fournir aux parents les renseignements requis														
11. Collaborer à l'évaluation du régime pédagogique														
12. Établir le plan des effectifs	x													
13. Partager les tâches								x				x		
14. Identifier les besoins de perfectionnement	x		x											x
15. Choisir le directeur, l'évaluer, renouveler ou révoquer son engagement			x					x						
16. Assurer la gestion du personnel			x									x		
17. Gérer les immeubles et réglementer ses utilisations			x	x								x		x
18. Autoriser l'aliénation des immeubles										x				x
19. Décider de l'achat du matériel	x													
Décider de l'achat du mobilier	x													
Décider de l'achat de l'outillage Décider de l'achat de l'équipement	x													
	x									x				
20. Préparer le budget														x
Gérer le budget													x	
21. Exiger les contributions pour services spéciaux													x	
Recevoir des dons														
22. Faire rapport sur différents domaines														

— **La responsabilité de l'évaluation des apprentissages et de la certification**

Il s'agit d'une question excessivement complexe qui touche le rendement de l'école, l'atteinte des objectifs proposés dans la mission nationale, la mobilité des élèves entre les écoles, la coordination entre les écoles et la dialectique des relations écoles/autres instances (commission scolaire et ministère de l'Éducation). La réflexion semble loin d'être terminée sur le sujet* et il n'y a pas de consensus sur l'opportunité de décentraliser cette attribution au niveau de l'école du moins pas selon les modalités proposées dans le **Livre Blanc**. Notons également que le sujet constitue un lieu où s'affrontent plusieurs idéologies dont quelques-unes paraissent incompatibles avec celles qui inspirent l'organisation actuelle du système.

— **La détermination du calendrier scolaire**

La détermination du calendrier scolaire par les écoles soulève quelques problèmes de coordination pour lesquels on pourrait assez rapidement trouver des solutions satisfaisantes, d'autant plus qu'en beaucoup d'endroits la marge de manoeuvre laissée aux écoles sera très mince. Le premier de ces problèmes touche la détermination des modalités du transport. On peut craindre que cela donne lieu à un «va-et-vient» interminable entre les écoles et la commission scolaire. De plus, est-ce que la décentralisation de cette attribution ne risque pas de causer quelques inconvénients aux parents dont les enfants fréquenteraient des écoles différentes ou de rendre moins facile l'organisation de rencontres entre les enseignants de plusieurs écoles? On conviendra ici que l'importance de ces inconvénients variera beaucoup d'un territoire à l'autre.

— **La nomination, l'évaluation et la révocation du directeur de l'école**

En principe, la décentralisation de cette attribution serait un élément majeur dans un processus visant à réduire la subordination de l'école à la commission scolaire. Nos réserves portent sur les modalités selon lesquelles se dérouleraient ces processus. Selon nous, il conviendrait de s'assurer que ceux-ci portent la garantie d'un minimum de «fiabilité», de «rigueur» et «d'objectivité»** d'une part et, d'autre part, qu'ils ne soient pas à tout coup l'occasion d'un conflit majeur qui empoisonnera par la suite le climat de l'école.

7.2 CONDITIONS DE LA DÉCENTRALISATION

Notre analyse attire l'attention sur quelques conditions qu'il faudrait respecter à l'occasion d'une décentralisation en faveur des écoles. D'abord, les écoles, principalement celles de petite taille, devraient continuer de pouvoir compter sur du soutien et de l'expertise de la part de la commission scolaire tant en matière pédagogique (et d'autant plus à l'occasion de l'implantation des nouveaux programmes) qu'en matière de gestion des ressources humaines, financières ou matérielles.

Une deuxième condition à respecter serait, dans toute la démarche, de bien tenir compte de la diversité des écoles. La taille des écoles est, bien sûr, un premier facteur important à prendre en considération car il est relié à la capacité des écoles d'exercer certaines attributions. Mais il y a aussi d'autres caractéristiques qui peuvent intervenir d'une façon importante comme les caractéristiques de l'environnement socio-économique, celles de l'environnement physique ou celles du personnel éducatif.

---

* Signalons que l'évaluation fait actuellement l'objet des délibérations du Conseil supérieur de l'éducation.

** Le fait que le directeur de l'école devrait être choisi à partir d'une liste préparée par la commission scolaire est une mesure qui va dans ce sens.

En troisième lieu, il importe de clarifier* le plus possible les rôles (pouvoirs et responsabilités) respectifs de l'école et de la commission scolaire afin d'éviter les foyers de conflits que pourrait engendrer éventuellement la confusion de ces rôles. Il faudra, en outre, être très attentif aux aspects impliquant la coordination et la concertation entre les écoles et la commission scolaire ou entre écoles. À cet égard, il faudra prévoir des mécanismes de coordination et de concertation pour la période de transition. Enfin, pour plusieurs attributions, l'analyse a fait ressortir l'importance de mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés.

7.3 EFFETS DE SYSTÈME

Quels autres effets découleront de la décentralisation? Quels effets de système sont à prévoir?

La décentralisation devrait normalement entraîner une différenciation plus grande des écoles. Certains considéreront cet effet comme un inconvénient** puisqu'il remet en cause la pertinence d'un projet éducatif pour tout le territoire d'une commission scolaire et qu'il pourrait signifier que chaque école est laissée à elle-même. Ou, est-il pertinent, utile ou significatif, sauf exception, de définir un projet éducatif pour le territoire d'une commission scolaire? À ce niveau, ne faudrait-il pas plutôt parler des orientations et des normes de qualité qui devraient présider à l'organisation et à la répartition des services éducatifs sur un territoire donné et laisser la détermination du projet éducatif au niveau de l'école? Dès lors, si l'atteinte des objectifs de la mission nationale est raisonnablement assurée dans chaque école et si la différenciation n'équivaut pas à une augmentation des inégalités ou à une marginalisation indue, ne peut-on pas croire que la diversité des écoles sera un signe de leur dynamisme et donc un signe d'amélioration de leur rendement?

Certains estiment que les tâches administratives des cadres des écoles seront augmentées significativement par la décentralisation des diverses attributions, tel que le propose le **Livre Blanc*****. Or, ce n'est pas notre évaluation. D'abord, en certains endroits, la décentralisation dont on a parlé dans cette recherche est déjà réalisée, sauf pour quelques attributions (comme la responsabilité de la nomination du directeur de l'école) et pour le contrôle de l'exercice des attributions conférées à l'école. Pour ces cas, et sous l'angle qui nous intéresse, il y a donc lieu de prévoir un léger allégement de la tâche administrative des cadres de l'école. Ailleurs, la décentralisation des attributions ne devrait pas, pour la plupart des aspects, augmenter sensiblement ou significativement les tâches administratives des cadres de l'école, tout au contraire. En effet, les activités qu'implique une bonne partie des attributions administratives à décentraliser sont déjà exécutées au niveau de l'école, dans le régime actuel, mais elles s'accompagnent d'autres activités qui répondent aux exigences de contrôle de la commission scolaire (v.s. l'approbation des règles internes). Pour la plupart des autres attributions, il s'agira de substituer à une démarche auprès de la commission scolaire, une démarche d'exercice de la responsabilité, ce qui sera parfois moins onéreux.

L'organisation des services complémentaires sera possiblement un facteur d'augmentation des tâches administratives des cadres d'école. Mais l'organisation de ces

---

* Au cours de l'analyse, on a d'ailleurs noté quelques aspects qui demandent des éclaircissements.

** Le sondage Bouchard sur le **Livre Vert** manifeste une certaine réserve de la population à l'endroit de la différenciation des écoles; cf. Bouchard, 1978, p.p. 121-125.

*** C'est du moins l'une des hypothèses de l'étude des coûts de la restructuration réalisée par la F.C.S.C.Q., 1982.

services demeure quand même facultative et les écoles pourront exiger, en contrepartie, des contributions financières. Il sera aussi loisible à quelques écoles de se concerter pour trouver des solutions administratives plus rentables ou de confier une grande partie de l'organisation de ces services à la commission scolaire.

En tout état de cause, cet aspect relatif aux tâches des cadres de l'école demeurera difficile à évaluer tant et aussi longtemps que la nouvelle situation ne sera pas mise en application. Là où nous avons pu examiner des expériences de décentralisation, on nous a parlé d'augmentation de la tâche des directions d'école ou d'essoufflement de celles-ci. Mais, à l'analyse, il n'apparaissait pas clairement si ces effets étaient attribuables à la décentralisation elle-même ou à d'autres facteurs. On nous mentionnait également une tendance des directions d'école à s'occuper plutôt de gestion que de supervision pédagogique.

Par ailleurs, on nous a aussi parlé de diminution de personnel, d'augmentation de services ou de disponibilité plus grande des directions d'école.*

À part cet aspect, en quoi le rôle du directeur d'école et des cadres de l'école sera-t-il modifié? La question n'est pas facile à répondre. On peut à tout le moins estimer qu'étant précisée et accentuée la relation de l'école à la communauté dont elle fait partie, le directeur de l'école devra se préoccuper davantage des relations avec la communauté, s'il ne le fait déjà.**

Par ailleurs, le contexte institutionnel dans lequel évoluent les directions d'école devrait être modifié quelque peu par la décentralisation. Leur lien de dépendance à la direction générale de la commission scolaire devrait s'amenuiser et le nombre des occasions de tension entre la commission scolaire et les écoles devrait être réduit. Pourront-elles dès lors exercer leur fonction plus efficacement? Il n'est pas possible de répondre à la question mais, chose certaine, le rôle des directions d'école gagnera en importance et celles-ci seront mises davantage en évidence dans l'école; de plus, elles ne pourront plus s'appuyer autant qu'avant sur la commission scolaire. Cela devrait entraîner une redéfinition des stratégies des différents acteurs dans l'école. À notre avis, c'est là un des aspects du changement qu'il faudra suivre de très près.

---

* Cet effet de la décentralisation constitue un aspect auquel notre démarche ne permet pas d'apporter des conclusions claires. Il devrait faire l'objet d'une étude empirique beaucoup plus poussée.

** L'étude du Conseil supérieur de l'éducation sur les comités d'école montrait d'ailleurs qu'au sein du milieu anglophone les liens de l'école à la communauté sont passablement développés, beaucoup plus que dans le milieu francophone (cf. Georgeault et al, 1979).

CHAPITRE 8

CONCLUSION

CONCLUSION

Cette étude se proposait de répondre à deux questions:

— Est-il possible, dans le cadre juridique actuel, de décentraliser vers les écoles toutes les attributions prévues pour celles-ci dans le **Livre Blanc** sur la restructuration scolaire?

— Est-il souhaitable de décentraliser vers les écoles chacune de ces attributions?

Deux interprétations différentes ont été données à la première question. La première interprétation supposait qu'on s'interroge principalement sur la capacité de délégation du conseil des commissaires. D'où la reformulation suivante: est-il possible, sans changer les lois actuelles, que le conseil des commissaires décentralise vers les écoles les attributions prévues pour celles-ci par le **Livre Blanc** et qu'elles ne possèdent pas déjà? À l'examen du pouvoir de délégation du conseil des commissaires et des attributions en cause et à l'aide d'opinions sur la question, nous avons fourni une réponse affirmative. D'une façon plus précise, cette décentralisation serait une délégation d'attributions que le conseil des commissaires peut faire à l'intention des cadres de l'école, qui doit être formulée d'une façon explicite, qui doit s'exercer sous la responsabilité du conseil et que celui-ci peut toujours reprendre.

La deuxième interprétation de la question sur la possibilité de la décentralisation administrative vers les écoles dans le cadre juridique actuel admettait que les écoles reçoivent par voie de législation les attributions prévues pour elles au **Livre Blanc** mais écartait la possibilité d'un changement de leur statut juridique. Encore ici, l'examen nous a conduits à répondre d'une façon affirmative à la question ainsi interprétée.

Cet examen du cadre juridique actuel, à la lumière de la problématique du **Livre Blanc**, aura permis au plan juridique une clarification intéressante mais non complète des différentes possibilités comme des limites de ce cadre. Il aura été aussi l'occasion de soulever des questions plus fondamentales qu'il nous a paru opportun et utile de formuler. Toutes ces questions ont trait à la nature des relations entre les écoles et la commission scolaire ou, si l'on veut, à la dynamique organisationnelle qui s'instaure entre les deux du fait de tel ou tel cadre juridique et structurel et aux effets qui peuvent en résulter, principalement sur la vie des écoles.

Est-ce qu'une délégation d'attributions vers les écoles par le conseil des commissaires produirait les mêmes effets qu'une décentralisation par voie de législation, l'école conservant toujours son statut juridique actuel, ou qu'une décentralisation au sens strict où l'école deviendrait une entité juridique autonome? Quels seraient les avantages et les inconvénients de chaque formule? Quel type de rapport doit exister entre les écoles et la commission scolaire? En particulier, quelle doit être la nature du lien de dépendance entre celle-ci et celles-là? Quel régime juridique traduirait le mieux ce type de rapport que l'on veut instaurer? Quelle dynamique organisationnelle résulte de chaque régime juridique? Voilà autant de questions que l'examen du cadre juridique actuel sous-tendait.

La deuxième partie de la recherche présente une analyse des avantages et des désavantages de la décentralisation vers les écoles de chaque attribution prévue dans le **Livre Blanc**. Cette démarche est le produit d'une analyse qui, d'une part, utilise les données existantes et la réflexion de la science administrative sur la question et, d'autre part, s'appuie sur une cueillette d'informations réalisée auprès de plus de quarante (40) agents du milieu, dont la plupart oeuvrent dans cinq commissions scolaires où l'on vit déjà certaines expériences de décentralisation.

De cette analyse ressortent quatre conclusions. La première conclusion est qu'il paraît souhaitable de décentraliser vers l'école la plupart des attributions prévues pour celle-ci au **Livre Blanc**. D'une façon générale et sans exclure ces attributions qui posent problème, les principaux avantages que retirerait l'école d'une telle décentralisation sont: une responsabilisation plus grande, une capacité plus grande de répondre aux fonctions qu'on attend d'elle dans la société, un élargissement de sa marge de manoeuvre dans son fonctionnement interne, une réduction des zones de tension avec la commission scolaire et un amenuisement de sa dépendance fonctionnelle envers cette instance et, en certains cas, un allègement du processus décisionnel et une possibilité que les décisions prises soient adaptées aux besoins et aux caractéristiques de l'école.

On a aussi relevé un certain nombre d'inconvénients à prévenir: des difficultés de coordination et de concertation dans plusieurs opérations où la commission scolaire interviendra, la possibilité d'une intensification des disparités entre les écoles de milieux socio-économiquement favorisés et celles de milieux socio-économiquement défavorisés, la possibilité aussi d'une diversification des énergies vers des buts moins essentiels et l'éventualité de difficultés quant à la cohérence dans le projet éducatif et quant au rendement de l'école (cet inconvénient doit être relié à l'évaluation des apprentissages).

Par ailleurs, trois attributions soulèvent quelques réserves. Il s'agit de la détermination du calendrier scolaire, de la responsabilité de l'évaluation des apprentissages et de la certification et du pouvoir de nomination, d'évaluation et de révocation du directeur d'école. Chacune de ces attributions constitue un cas d'espèce. Il importerait avant de les décentraliser, de résoudre, pour une part, les objections qui ont été apportées au moment de l'analyse.

La deuxième conclusion qui s'impose, c'est la nécessité de tenir compte de certaines conditions tant dans le processus de décentralisation que dans la détermination de la situation décentralisée. Dans le chapitre consacré aux notions sur la décentralisation, nous avons énuméré certaines conditions qui nous apparaissent toutes importantes. Suite à notre analyse, il s'avère, en particulier, qu'il faudra être particulièrement attentif à la mise en place de mécanismes appropriés de coordination, de concertation et de contrôle, qu'il faudra tenir compte des exigences de soutien et d'expertise des écoles, surtout des petites écoles, et qu'il faudra traiter différemment des situations différentes.

Théoriquement, on devrait aussi attendre d'autres effets de la décentralisation. Elle devrait normalement générer une implication plus grande de tous les agents de l'école, en particulier des parents et du personnel éducatif, augmenter la satisfaction au travail du personnel éducatif, améliorer le climat de l'école et, enfin, améliorer le rendement de l'école. Selon notre analyse, peu d'attributions devraient produire d'une façon directe l'un ou l'autre de ces effets.* Plusieurs attributions conférées à l'école contribueront sans doute à faciliter la production de ces effets. Mais, et c'est là notre troisième conclusion, un des facteurs déterminants et essentiels sera plutôt le mode de direction adopté dans l'école, d'abord, par le directeur de l'école (et ses adjoints), ensuite, par le conseil de direction.

Notre quatrième conclusion a trait aux effets de système et nous ramène au cadre structurel et juridique dans lequel s'opérera la décentralisation. Il pourrait être souhaitable de décentraliser vers les écoles chacune des attributions prévues mais il est difficile d'anticiper quels effets résulteront de l'ensemble de la nouvelle situation mise en place. Un des facteurs qui jouera tout autant que le mode de direction sera le cadre structurel et juridique dans lequel les écoles dotées de nouvelles attributions évolueront. À cet égard,

---

* Notons à nouveau que le rendement de l'école serait lié, de notre point de vue, assez directement à la question de l'évaluation des apprentissages.

dans une deuxième recherche décrivant des cas de décentralisation, nous examinerons les effets de toutes sortes qui sont susceptibles de se produire dans le cadre structurel et juridique actuel. Cette recherche complétera ainsi la présente démarche qui d'ailleurs ne saurait être lue sans elle.

Suite à la présente recherche et en restreignant l'optique à la seule décentralisation des attributions que le **Livre Blanc** propose de conférer aux écoles, il appert tout de même que deux effets de système seraient à prévoir:

- une différenciation plus accentuée des écoles;
- une modification qualitative (et possiblement quantitative) du rôle des directions d'école, ce qui devrait entraîner une redéfinition des stratégies des différents acteurs dans l'école.

Ce pourrait être là des effets qui contribuent à l'amélioration de l'activité éducative dans l'école tout en reflétant les caractéristiques mêmes de cette acti.ité. C'est à l'expérience que nous saurons vraiment si l'école en sera améliorée!

RÉFÉRENCES

RÉFÉRENCES

BEAUCHESNE, Jean (1982). Opinion sur le statut juridique des écoles. Document inédit.

BOUCHARD, P. (1978). L'éducation et la population québécoise. Rapport d'un sondage. Centre de sondage, Université de Montréal; 169 p.

DRUCKER, P. (1954). The practice of management. New-York, Harper.

FCSCQ (1982). Étude sur les coûts du projet de restructuration proposée par le ministère de l'Éducation, première et deuxième parties; 29 p. et 50 p.

FCSCQ (1982). Opinion sur les pouvoirs actuels de l'école. Document de travail inédit préparé à l'intention de l'ACSRM.

GARANT, Patrice (1982). L'école, corporation publique? Université Laval, document inédit préparé à l'intention de la FQDE.

GÉLINAS, A. (1975). Organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise. Montréal, Presses de l'Université du Québec, 346 p.

GEORGEAULT, P., A. BRASSARD et L. SYLVAIN (1979). La participation des parents dans les comités d'école, fascicule 11; rôle des comités d'école, activités au sein de l'école et relations avec l'extérieur. Gouvernement du Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 110 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1982). L'école québécoise: une école communautaire et responsable, 99 p.

JENKINS, John A. et J.G. ROSSMEIER (1974). Relationship between centralization and decentralization and organisational effectiveness in urban multiunit community college systems. University of Michigan, ED1101 03JC750409.

MANN, D. (1975). Ten years of decentralization, University of Columbia, ED111988-UD015459.

MASSÉ, D. (1974). La décentralisation, instrument d'efficacité et d'humanisation en milieu scolaire, A. Brassard et A. Girard (ed.): administration de l'éducation en pays francophones, Revue des sciences de l'éducation, pp. 119-127.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (1982). Orientation concernant le réaménagement des pouvoirs. Document inédit.

MINTZBERG, Henry (1979). The Structuring of organizations. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 512 p.

MONAHAN, W. et H. JOHNSON (1973). Decentralized decision-making toward educational goal. Oregon school study council. ED078586, EA005269.

ANNEXE I

LES TEXTES PERTINENTS DE LA LOI

LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Article 2, paragraphe 29°:

Dans la présente loi, ainsi que dans les règlements concernant l'instruction publique, les mots, termes et expressions dont la signification est ci-après déterminée, ont le sens et l'application qui leur sont respectivement assignés:

«personnel de cadre»: les mots « personnel de cadre» désignent les cadres de la commission scolaire, le directeur et le directeur adjoint de l'école.

Article 32.1:

«École»: l'école est une entité institutionnelle sous l'autorité d'un directeur ou d'un responsable, s'il n'y a pas de directeur, destinée à assurer, d'une manière ordonnée, l'éducation des élèves et à l'activité de laquelle participent les élèves, les enseignants, les autres membres du personnel et les parents.

Article 32.2:

«Établissement»: l'école est établie par la commission scolaire suivant les conditions déterminées par celle-ci sous réserve des règlements édictés en vertu du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 16.

Article 32.3:

«Directeur de l'école»: sous l'autorité du directeur général de la commission scolaire, le directeur ou le responsable de l'école préside à la définition de l'orientation et des activités de l'école, assume la responsabilité de sa bonne marche et de la réalisation des objectifs qui ont été fixés pour elle, applique les politiques, règlements et instructions qui la concernent et rend compte de son administration.

«Fonctions»: le directeur de l'école participe également à l'élaboration des objectifs et des politiques de la commission scolaire, de même qu'à l'élaboration de la programmation des activités éducatives et de la réglementation visant leur mise en oeuvre dans les écoles de la commission scolaire.

Article 32.4:

«Droits, pouvoirs et fonctions»: conformément aux politiques et règlements de la commission scolaire et compte tenu des fonctions du conseil d'orientation, le directeur ou le responsable de l'école exerce notamment les droits, pouvoirs et fonctions suivants:

1° il s'assure que l'école se donne une orientation propre ou un projet éducatif;

2° il met en oeuvre des mesures conformes aux orientations déterminées pour l'école;

3° il s'assure de l'application du régime pédagogique établi en vertu du paragraphe 7° du premier alinéa de l'article 16;

4° il choisit les manuels scolaires et le matériel didactique;

5° il s'assure du contrôle des absences des élèves;

6° il informe le comité d'école sur l'ensemble des services offerts par l'école;

7° il voit à ce que les parents soient régulièrement informés sur les progrès de leurs enfants et sur les services éducatifs offerts par l'école;

8° il soumet à l'approbation de la commission scolaire et administre le budget de l'école et lui en rend compte;

9° il réglemente l'utilisation des locaux de l'école en l'absence d'un conseil d'orientation;

10° il réglemente la régie interne de l'école;

11° il favorise l'établissement d'un conseil d'orientation;

12° il exerce les autres droits, pouvoirs et obligations qui lui sont délégués en vertu de l'article 187, ainsi que les fonctions qui lui sont attribuées en vertu du cinquième alinéa de l'article 191;

13° il voit à la mise en place et au fonctionnement des services de garde en milieu scolaire aux élèves du niveau de la maternelle et du primaire.

Article 33:

«Écoles publiques»: chaque municipalité scolaire du Québec doit contenir une ou plusieurs écoles publiques, régies par des commissaires ou des syndics d'écoles et dans lesquelles ils sont tenus d'admettre aux cours et services éducatifs qui y sont donnés, tout enfant domicilié dans la municipalité, depuis le début de l'année scolaire suivant le jour où il a atteint l'âge de cinq ans, jusqu'à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle il a atteint l'âge de seize ans.

Cf. art. 5, 6 et 7 de la Loi 30.

Article 52.3:

«Consultation»: chaque année, avant le début de l'année scolaire, le comité de parents doit déterminer parmi les objets suivants ceux sur lesquels il doit être consulté:

1° les objectifs propres à la commission scolaire;

2° les critères et le mode de répartition des élèves dans les écoles;

3° les critères du choix des manuels scolaires et du matériel didactique;

4° le rythme d'implantation des nouveaux programmes d'études;

5° la politique d'intégration dans le milieu scolaire, des enfants éprouvant des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage;

6° les critères et les mécanismes de passage du niveau primaire au niveau secondaire;

7° la politique de maintien ou de fermeture définitive d'une école;

8° la politique relative aux activités non comprises dans les programmes d'étude;

9° les activités de formation destinées aux parents par la commission scolaire ou la commission générale.

Article 54.1:

«Conseil d'orientation»: la commission scolaire doit instituer pour chaque école un organisme appelé «conseil d'orientation» à la demande d'une personne designée par le comité d'école, d'un enseignant de l'école élu à ces fins et du directeur ou du responsable de l'école.

«Président»: le directeur ou le responsable de l'école en est le président.

Article 54.2:

«Composition»: le conseil d'orientation est composé des personnes suivantes:

1° le directeur ou le responsable de l'école;

2° trois parents nommés par le comité d'école;

3° deux membres du personnel enseignant de l'école élus par les enseignants de cette école;

4° une personne élue par le personnel non enseignant de l'école parmi les membres de ce personnel;

5° deux élèves de l'école recevant l'enseignement du second cycle du niveau secondaire élus par les élèves de l'école;

6° un commissaire ou un parent nommé par la commission scolaire.

«Mandat»: le mandat des membres du conseil est d'une durée d'un an.

Article 54.3:

«Membres élus»: les membres du conseil d'orientation doivent être élus ou nommés avant le 1er juillet de chaque année, à l'exception des personnes visées dans le paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 54.2 qui doivent être élues entre le 15 et le 30 septembre suivant.

Article 54.4:

«Cessation de fonction»: une personne cesse de faire partie du conseil d'orientation dès qu'elle perd la qualité nécessaire à sa nomination.

«Vacance»: toute vacance est comblée pour la durée non écoulée du mandat en suivant le mode de nomination prescrit au premier alinéa de l'article 54.2.

Article 54.5:

«Fonctions»: conformément aux politiques et règlements de la commission scolaire, le conseil d'orientation a pour fonctions:

1° de déterminer les orientations propres à l'école et d'en faire rapport;

2° de participer à l'élaboration du projet éducatif de l'école, d'en suivre la réalisation, de procéder à son évaluation et d'en faire rapport;

3° de favoriser l'information, les échanges et la coordination entre tous les agents concernés par l'école.

Article 54.6:

«Règlements et recommandations»: le conseil d'orientation est en outre chargé:

1° de faire des règlements relatifs à la conduite des élèves de l'école, sous réserve du paragraphe 6° de l'article 189;

2° de faire des règlements pour l'utilisation des locaux de l'école, sous réserve des paragraphes 1° et 4° de l'article 213 et du paragraphe c du troisième alinéa de l'article 504;

3° de faire des recommandations à la commission scolaire sur l'implantation des nouveaux programmes d'études;

4° de faire des recommandations, à la demande de la commission scolaire, en vue de prévenir les différends qui peuvent s'élever au sein de l'école;

5° de faire des recommandations, à la demande de la commission scolaire, sur les critères de renvoi des élèves de l'école;

6° de faire des règlements pour sa régie interne;

7° de faire des recommandations à la commission scolaire sur l'instauration des services de garde aux élèves du niveau de la maternelle et du primaire.

«Entrée en vigueur»: les règlements du conseil d'orientation visés dans les paragraphes 1° et 2° entrent en vigueur sur approbation des commissaires ou syndics d'écoles.

Article 54.7:

«Réunion»: le conseil d'orientation doit se réunir au moins deux fois par année.

Article 54.8:

«Budget annuel»: le conseil d'orientation prépare son budget annuel, le soumet à la commission scolaire pour approbation et voit à son administration.

«Administration»: à la fin de chaque année scolaire, il rend compte de son administration à la commission scolaire.

Article 54.9:

«Règles de financement»: les règles de financement du conseil d'orientation sont déterminées aux règles budgétaires annuelles visées à l'article 15.1.

Article 54.10:

«Fonctions modifiées»: nonobstant l'article 54.6, à la demande des personnes visées dans l'article 54.1, la commission scolaire peut modifier les fonctions prévues par l'article 54.6.

Article 73:

«Corporation constituée»: les commissaires, les syndics d'écoles et le ou les représentants du comité de parents forment, dans chaque municipalité, une corporation qui a succession perpétuelle et est habile à ester en justice et à poser tous les actes qu'une corporation peut faire pour les fins pour lesquelles elle a été constituée.

Article 184:

«Pouvoirs et obligations»: le conseil des commissaires possède les droits et pouvoirs et est assujetti aux obligations que la présente loi confère aux commissaires d'écoles.

Article 185:

«Délégation de pouvoirs, obligations»: le conseil des commissaires peut, par règlements, déléguer certains de ses droits, pouvoirs et obligations au comité exécutif.

Article 186:

«Administration»: l'administration courante de la commission scolaire relève du comité exécutif qui exerce en outre les autres pouvoirs qui lui sont conférés par les règlements visés à l'article 185.

Article 187:

«Délégation de pouvoirs, obligations»: le conseil des commissaires peut, par règlements, déléguer certain de ses droits et obligations au directeur général, au directeur général adjoint et au personnel de cadre visés à l'article 191.

«Directeur général»: les droits, pouvoirs et obligations ainsi délégués au directeur général adjoint et au personnel de cadre s'exercent sous la direction du directeur général.

Article 189:

«Devoirs»: il est du devoir des commissaires et des syndics d'écoles:

«Enseignants»: d'engager, pour enseigner dans les écoles sous leur contrôle, des enseignants et des enseignantes ayant les qualités requises par la loi;

«Destitution des enseignants»: de résilier l'engagement des personnes occupant une fonction pédagogique ou éducative pour cause d'incapacité, de négligence à

remplir leurs devoirs, d'insubordination, d'inconduite ou d'immoralité, après mûre délibération, à une session convoquée à cette fin;

«Cours et services éducatifs»: de prendre les mesures nécessaires pour que les cours et les services éducatifs du niveau de la maternelle à celui de la cinquième secondaire inclusivement, adoptés ou reconnus pour les écoles publiques catholiques, protestantes ou autres, selon le cas, soient dispensés à tous les enfants domiciliés dans le territoire soumis à leur compétence s'ils sont désireux de s'y inscrire, en conformité des dispositions de la Charte de la langue française (chapitre C-11). À cette fin, les commissaires ou les syndics d'écoles doivent organiser ces cours et services éducatifs dans leurs écoles ou se prévaloir des articles 423 à 447 ou 450;

«Cours d'études»: de s'assurer que les cours d'études dispensés dans leurs écoles sont conformes aux programmes d'études et aux règlements édictés ou approuvés pour les écoles publiques catholiques, protestantes ou autres, selon le cas;

«Manuels autorisés»: d'exiger que, dans les écoles sous leur contrôle, on ne se serve que des manuels et du matériel didactique autorisés;

«Régie des écoles»: de faire des règlements pour la régie de leurs écoles;

«Développement d'écoles»: d'assurer le développement et le fonctionnement d'écoles sur leur territoire;

«Hygiène»: de faire et mettre à exécution des règlements concernant l'hygiène dans les écoles, pourvu que ces règlements ne soient pas contraires à ceux décrétés par le gouvernement en vertu de la loi de l'hygiène publique (statuts refondus du Québec, 1964, chapitre 161);

«Ressources humaines»: d'assurer la gestion des ressources humaines de la commission scolaire;

«Comptes»: de suivre, quant aux registres tenus par leur secrétaire trésorier, les instructions générales ou particulières qui leur sont données par le ministre;

«Rapport statistique»: de faire préparer chaque année, un rapport statistique d'après les formulaires fournis à cet effet et de le transmettre au ministre à la date fixée par ce dernier;

«Procès-verbaux»: de faire inscrire, dans un registre affecté à cet objet, les procès-verbaux de leurs séances qui doivent être signés par le président et par leur secrétaire-trésorier, conformément aux dispositions de l'article 182;

«Livres de comptes»: de tenir des livres de comptes de la manière et suivant les formules déterminées par le ministre;

«Rapport financier»: de faire préparer chaque année un rapport financier d'après les formulaires fournis à cet effet et de le transmettre au ministre à la date fixée par ce dernier;

«Différends»: de régler tous les différends qui peuvent s'élever, relativement aux écoles de leur municipalité, entre les parents ou les enfants et les enseignants;

«Renvoi d'élèves»: De renvoyer de l'école les élèves habituellement insubordonnés ou dont la conduite est immorale en paroles ou en actions;

«Paiement des enseignants»: de payer leurs enseignants à l'époque stipulée au contrat d'engagement ou à la convention collective les régissant, ou à défaut d'une telle stipulation à l'expiration de chaque mois d'enseignement;

«Régimes pédagogiques»: d'assurer l'application des régimes pédagogiques et des programmes d'études, d'adapter les contenus facultatifs de ces programmes d'études et de les enrichir selon leurs besoins et priorités;

«Services éducatifs et culturels»: de s'assurer que les écoles dispensent aux enfants soumis à leur compétence et aux adultes domiciliés dans leur territoire des services éducatifs et culturels en conformité des dispositions de la loi et des règlements et leur en assurer l'accès;

«Projet éducatif»: de s'assurer que les écoles sous leur juridiction dispensent une formation de qualité et de favoriser la réalisation d'un projet éducatif pour chacune de leurs écoles;

«Projets communautaires»: de participer, dans les domaines de leur compétence, à la réalisation de projets communautaires de leur territoire;

«Rapport»: de rendre compte à la population de leur territoire de la qualité des services offerts, de l'administration des écoles et de l'utilisation des ressources;

«Information»: d'informer la population de leur territoire des services éducatifs et culturels qu'ils offrent;

«Rapport annuel»: de produire et transmettre au ministre, à la date fixée par ce dernier, un rapport annuel contenant:

a) un bilan des activités de la commission scolaire pour l'année scolaire;
b) le rapport du vérificateur sur les opérations financières de la commission scolaire;
c) un rapport sur le développement des activités éducatives et culturelles des écoles de la commission scolaire;

«Consultation»: de consulter le comité d'école ou le comité de parents, selon le cas, à l'égard des objets sur lesquels il doit être consulté.

Article 191:

«Directeur général, secrétaire général»: le conseil des commissaires nomme un directeur général et sous la direction de ce dernier, un directeur général adjoint et un secrétaire général.

«Personnel»: il nomme également sous la direction du directeur général le personnel de cadre et de gérance et tout autre personnel requis pour l'administration.

«Remplacement»: en cas d'absence ou incapacité d'agir du directeur général, le directeur général adjoint en exerce les fonctions et pouvoirs.

«Personnes éligibles»: le directeur général et le directeur général adjoint peuvent être désignés parmi les personnes qui exercent une fonction de cadre, à l'exclusion de celle du secrétaire général, et peuvent remplir toutes ou plusieurs des fonctions de cadre.

«Fonctions du personnel»: sous réserve des règlements édictés en vertu du paragraphe 1° de l'article 16, le conseil des commissaires établit, par règlements, les fonctions du personnel de cadre et de gérance.

«Fonctions du directeur adjoint»: les fonctions du directeur adjoint sont établies avec la participation du directeur de l'école.

Article 192:

«Droits, obligations du secrétaire-trésorier»: les droits, pouvoirs et obligations conférés par la présente loi ou par toute autre loi au secrétaire-trésorier sont exercés par le directeur général. Toutefois le conseil des commissaires peut, par règlements, répartir certains de ses droits, pouvoirs et obligations entre le directeur général, le directeur général adjoint et les personnes qui exercent une fonction de cadre.

«Dispositions non applicables»: les articles 300 à 302, 304, 306 à 316 ne s'appliquent pas aux corporations de commissaires ni aux commissions régionales.

Article 213:

«Devoirs»: il est du devoir des commissaires ou des syndics d'écoles, dans chaque municipalité:

1° «Administration»: d'administrer les biens meubles et immeubles appartenant à leur corporation scolaire;

2° «Acquisitions»: d'acquérir et de posséder, pour le compte de leur corporation, des biens meubles ou immeubles, sommes d'argent ou rentes, et d'en user suivant les fins de leur destination;

3° «Maisons d'école et terrains»: de choisir et d'acquérir les terrains nécessaires pour les emplacements de leurs écoles, de bâtir, réparer, entretenir leurs maisons d'école et leurs dépendances, d'acheter ou réparer le mobilier scolaire, de louer ou accepter gratuitement l'usage de maisons ou autres bâtiments ayant les conditions requises par les règlements en vigueur pour y tenir des écoles;

4° «Biens»: de tenir en bon état les biens meubles et immeubles appartenant à leur corporation et d'en déterminer l'utilisation;

5° «Utilisation des immeubles»: de favoriser l'utilisation de leurs immeubles par les organismes communautaires de leur territoire.

«Emprunt requis»: mais si elles nécessitent un emprunt, les acquisitions, locations, constructions ou réparations mentionnées dans les paragraphes 2° ou 3° ne peuvent être faites que si la corporation scolaire a obtenu au préalable l'autorisation du ministre.

Article 255.2:

«Services de garde en milieu scolaire»: les commissaires et les syndics d'école peuvent de façon régulière, les jours de classe en dehors des périodes d'enseignement, fournir des services de garde en milieu scolaire aux enfants à qui sont dispensés dans leurs écoles les cours et services éducatifs du niveau de la maternelle et du primaire, conformément à la Loi sur les services de garde à l'enfance (chapitre S-4.1) et à ses règlements.

«Contribution»: ils peuvent, à cette fin, exiger une contribution du titulaire de l'autorité parentale ou d'une autre personne déterminée par règlement édicté en vertu de cette loi.

«Services de garde en garderie»: ils peuvent aussi organiser des services de garde en garderie, à cette fin demander un permis conformément à cette loi et exiger une contribution du titulaire de l'autorité parentale ou d'une autre personne déterminée par règlement édicté en vertu de cette loi.

«Personnel»: ils peuvent, à ces fins, engager du personnel et conclure des ententes.

LOI 30

LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Article 5:

L'article 90 de ladite loi, remplacé par l'article 22 du chapitre 67 des lois de 1971, est modifié par le remplacement du premier alinéa par le suivant:

«Les commissaires, les syndics d'écoles et le ou les représentants du comité de parents forment, dans chaque municipalité, une corporation qui a succession perpétuelle et est habile à ester en justice et à poser tous les actes qu'une corporation peut faire pour les fins pour lesquelles elle a été constituée».

Article 6:

L'article 91 de ladite loi, remplacé par l'article 22 du chapitre 67 des lois de 1971, est modifié par le remplacement des premier et deuxième alinéas par les suivants:

«Chaque corporation de commissaires d'écoles est soumise à l'autorité d'un conseil de commissaires composé de tous les commissaires d'écoles de la corporation et du ou des représentants du comité de parents».

«Il est aussi constitué pour chacune d'elles un comité exécutif composé de cinq commissaires incluant le président de la commission scolaire, nommés annuellement par le conseil des commissaires à la session visée dans l'article 189; toutefois le comité exécutif est composé de trois commissaires incluant le président de la commission scolaire si le conseil des commissaires ne comprend que neuf commissaires. Tout représentant du comité de parents est également membre du comité exécutif mais sans droit de vote».

Article 7:

Ladite loi est modifiée par l'addition, après l'article 91, du suivant:

«Sauf disposition inconciliable de la présente loi, le représentant d'un comité de parents a les mêmes droits, pouvoirs et obligations que les commissaires et les syndics d'écoles.

Cependant, il ne peut voter sur aucune proposition soumise aux commissaires ou syndics d'écoles ni participer à la nomination des membres du comité exécutif et des commissaires devant faire partie du conseil des commissaires de la commission régionale.

De plus, le représentant du comité de parents de chaque commission scolaire membre d'une commission régionale ne peut être nommé ni faire partie de cette commission régionale conformément aux articles 480, 480a, 480b et 481».

ANNEXE II

COMPARAISON ENTRE LES ATTRIBUTIONS PRÉVUES POUR L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC ET LE RÉGIME ACTUEL

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC ET LE RÉGIME ACTUEL

COMPARAISON ENTRE LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE PROPOSÉES PAR LE LIVRE BLANC ET LES MÊMES ATTRIBUTIONS SELON LE RÉGIME ACTUEL

N.B.. L'expression «directeur» désigne le directeur de l'école.
L'expression «c.o.» désigne le conseil d'orientation.
L'expression «c.s.» désigne la commission scolaire et est utilisée à la place du terme «les commissaires»

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE PROPOSÉES PAR LE LIVRE BLANC
(comparaison avec la législation actuelle)

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC	LES MÊMES ATTRIBUTIONS SELON LA LÉGISLATION ACTUELLE
1. Déterminer ses orientations et réaliser (élaboration, mise en oeuvre et évaluation) son projet éducatif.	1. a) Le directeur «s'assure que l'école se donne une orientation propre ou un projet éducatif» (L.I.P., art. 32.4, par. 1°) et «met en oeuvre des mesures conformes aux orientations déterminées pour l'école» (L.I.P., art. 32.4, par. 2°). b) Le C.O. détermine les orientations propres à l'école et en fait rapport (L.I.P. art. 54.5, par. 1°), participe à l'élaboration du projet éducatif de l'école, en suit la réalisation, procède à son évaluation et en fait rapport (L.I.P., art. 54.5, par. 2°). c) La C.S. doit favoriser la réalisation d'un projet éducatif pour chacune de ses écoles (L.I.P., art. 189, par. 20°).
2. Assurer les services d'enseignement, les services personnels et les services complémentaires prescrits par la loi et les règlements ainsi que certains services particuliers prescrits par le ministre.	2. La C.S. doit prendre les mesures nécessaires pour que les cours et services éducatifs du niveau de la maternelle à celui de la cinquième secondaire inclusivement, adoptés ou édictés, soient dispensés à tous les enfants domiciliés dans le territoire de sa compétence (L.I.P., art. 189, par. 3°) et s'assurer que les cours d'études dispensés dans leurs écoles sont conformes aux programmes d'études et aux règlements édictés ou approuvés pour les écoles publiques catholiques, protestantes ou autres, selon le cas (L.I.P., art. 189, par. 4°). Elle doit s'assurer que les écoles dispensent aux enfants soumis à leur compétence et aux adultes domiciliés dans leur territoire des services éducatifs et culturels en conformité des dispositions de la loi et des règlements et leur en assurer l'accès (L.I.P., art. 189, par. 9°).

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC	LES MÊMES ATTRIBUTIONS SELON LA LÉGISLATION ACTUELLE
3. Dispenser les services spéciaux aux élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage et favoriser l'intégration de ces élèves.	3. a) La C.S. doit offrir des services éducatifs spéciaux aux enfants incapables, en raison de déficiences physiques ou mentales, de profiter de l'enseignement donné dans les classes ou les cours réguliers (L.I.P., art. 480; cf. aussi art. 483). Le gouvernement peut, par règlement, déterminer la nature de ces services spéciaux (L.I.P., art. 481). b) Le comité d'école peut être consulté sur les modalités d'intégration dans le milieu scolaire des enfants éprouvant des difficultés d'adaptation et d'apprentissage.
4. Organiser l'éducation préscolaire pour des enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage ou de milieu économiquement faible âgés de quatre (4) ans...	4. Ces services entrent à l'intérieur des services éducatifs définis par le règlement concernant le régime pédagogique (1981).
5. Dispenser les activités prévues par les programmes officiels de formation des adultes et des activités autres.	5. La C.S. doit s'assurer que les écoles dispensent (...) aux adultes domiciliés dans leur territoire des services éducatifs et culturels en conformité des dispositions de la loi et des règlements et leur en assurer l'accès (L.I.P., art. 189, par. 19°).
6. Organiser des activités non comprises dans les programmes d'études, notamment des activités socio-culturelles et sportives pour les élèves, les adultes et la communauté locale, offrir des services de garde en milieu scolaire pour des enfants déjà inscrits à l'école ou des services de garde en garderie ou agir comme agence de service en milieu familial et exiger une contribution financière pour ces services (en conformité des lois).	6. a) Le directeur voit à la mise en place et au fonctionnement des services de garde en milieu scolaire aux élèves du niveau de la maternelle et du primaire (L.I.P., art. 32.4 par. 13°). b) Les C.S. peuvent fournir des services de garde en milieu scolaire, organiser des services de garde en garderie, agir à titre d'agence de service de garde en milieu familial, exiger, le cas échéant, une contribution financière pour certains de ces services ou demander un permis, engager le personnel requis à

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC	LES MÊMES ATTRIBUTIONS SELON LA LÉGISLATION ACTUELLE
	cette fin et conclure des ententes (L.I.P., art. 255.3; cf. également la Loi 70 sur les services de garde à l'enfance).
	c) La C.S. doit s'assurer que les écoles dispensent aux enfants soumis à leur compétence et aux adultes domiciliés dans leur territoire des services éducatifs et culturels en conformité des dispositions de la loi et des règlements et leur en assurer l'accès (L.I.P., art. 189, par. 19°).
	d) Les activités sportives ne sont pas mentionnées dans les textes actuels mais tout permet de croire qu'on peut étendre à ces activités les services que la C.S. peut offrir.
7. Participer à la réalisation des projets communautaires.	7. La C.S. doit, dans les domaines de sa compétence, participer à la réalisation de projets communautaires de leur territoire (L.I.P., art. 189, par. 21°).
8. Déterminer les modalités d'application du régime pédagogique, définir les objectifs d'enrichissement des programmes d'éveil et de formation, en adapter les contenus facultatifs et élaborer certains programmes locaux pour répondre à des besoins du milieu.	8. a) Le directeur «assure l'application du régime pédagogique établi en vertu du par. 7° du premier alinéa de l'article 16» (L.I.P., art. 32.4, par. 3°).
	b) La C.S. doit «assurer l'application des régimes pédagogiques et des programmes d'études, d'adapter les contenus facultatifs de ces programmes d'études et de les enrichir selon leurs besoins et priorités» (L.I.P., art. 189, par. 18°).
	c) Les règlements de 1981 concernant le régime pédagogique mentionnent que la C.S. peut élaborer des programmes locaux destinés à répondre aux besoins du milieu sous réserve d'une approbation du ministre (règlement du préscolaire et primaire, art. 5 et art. 18; règlement du secondaire, art 3).

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC	LES MÊMES ATTRIBUTIONS SELON LA LÉGISLATION ACTUELLE
9. Définir son calendrier scolaire.	9. Le calendrier scolaire fait partie des règlements de 1981 concernant le régime pédagogique du préscolaire et primaire et le régime pédagogique du secondaire. C'est donc une responsabilité de la C.S. en vertu de l'article 189, par. 180° de la Loi sur l'Instruction Publique et du directeur de l'école agissant conformément aux règlements et politiques de la C.S. (L.I.P., art. 32.4, par. 3°).
10. Assurer le respect du temps minimum prescrit pour les activités de l'école et pour la répartition des matières obligatoires et optionnelles prévues au régime pédagogique.	10. Cette attribution entre dans la même catégorie que le calendrier scolaire.
11. Choisir les méthodes pédagogiques et les manuels.	11. a) Le directeur «choisit les manuels scolaires et le matériel didactique» (L.I.P., art. 32.4, par. 4°). b) La C.S. a le devoir d'exiger que dans les écoles sous son contrôle, on ne se serve que des manuels et du matériel didactique autorisés (L.I.P., art. 189, par. 5°). c) La C.S. peut adopter des règlements concernant le choix, l'utilisation, le contrôle et la conservation des ouvrages, manuels, livres de classe et du matériel didactique (L.I.P., art. 189, alinéa 2°).
12. Établir un système d'évaluation des apprentissages, évaluer les élèves en conformité de ce système, consigner les résultats scolaires et collaborer à la certification des études secondaires ou déterminer quand, au primaire, un élève a satisfait aux exigences de ce niveau.	12. Cette attribution entre dans la même catégorie que le calendrier scolaire.
13. Édicter les règles nécessaires à sa bonne marche et à la discipline dans l'école.	13. a) Le directeur «réglemente la régie interne de l'école» (L.I.P., art. 32.4, par. 10°).

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC	LES MÊMES ATTRIBUTIONS SELON LA LÉGISLATION ACTUELLE
	b) Le C.O. est chargé de faire des règlements relatifs à la conduite des élèves de l'école, sous réserve du par. 6° de l'article 189» (L.I.P., art. 54.6, alinéa 1°, par. 1°); ces règlements entre en application sur approbation du conseil (L.I.P., art. 54.6, alinéa 2°). Le C.O. fait aussi des recommandations au conseil de la C.S. sur les critères de renvoi des élèves de l'école (L.I.P., art. 54.6, alinéa 1°, par. 5°).
	c) La C.S. a le devoir de faire des règlements pour la régie de ses écoles (L.I.P., art. 189, par. 6°).
14. Informer les parents sur les différents aspects de la vie de l'école (calendrier des activités, règles de fonctionnement, noms des enseignants).	14. a) Le directeur «voit à ce que les parents soient régulièrement informés sur les progrès de leurs enfants et sur les services offerts par l'école» (L.I.P., art. 32.4 par. 7°).
	b) Pour une part, cette attribution entre dans la même catégorie que le calendrier scolaire.
15. Choisir le directeur de l'école, procéder à son évaluation, agréer ou refuser le renouvellement de son engagement ou résilier son contrat.	15. a) Le comité d'école peut, s'il le désire, être consulté sur la détermination des critères pour l'engagement du directeur ou du directeur adjoint de l'école (L.I.P., art. 51.1, alinéa 1°, par 7°).
	b) Le conseil de la C.S. nomme, sous la direction du directeur général, le personnel de cadre (L.I.P., art. 191, alinéa 2°), dont est le directeur d'école et le directeur adjoint (L.I.P., art. 1°, par. 29°).
	c) Le conseil de la C.S. a le devoir d'assurer la gestion des ressources humaines de la C.S. (L.I.P., art. 189, par. 9°).
16. Élaborer le plan d'effectifs pour chaque catégorie de personnel, de partager entre les personnels affectés à l'école les tâches et les attributions décrites dans les règlements généraux.	16. La C.S. a le devoir d'assurer la gestion des ressources humaines de la C.S. (L.I.P., art. 189, par. 9°).

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC	LES MÊMES ATTRIBUTIONS SELON LA LÉGISLATION ACTUELLE
17. Assurer la gestion du personnel de l'école (selon la politique de la C.S.).	17. La C.S. a le devoir d'assurer la gestion des ressources humaines de la C.S. (L.I.P., art. 189, par. 9°).
18. Identifier les besoins en perfectionnement du personnel de l'école.	18. La C.S. a le devoir d'assurer la gestion des ressources humaines de la C.S. (L.I.P., art. 189, par. 9°).
19. Gérer ses immeubles, en autoriser l'aliénation par la C.S. et réglementer l'utilisation de ses locaux.	19. a) Le directeur règlemente l'utilisation des locaux de l'école en l'absence d'un C.O. (L.I.P., art. 32.4, par. 9°). b) Le C.O. est chargé de faire des règlements pour l'utilisation des locaux de l'école sous réserve des par. 1° et 4° de l'article 213 du par. c du 3e alinéa de l'article 504 (L.I.P., art. 54.6, par. 3°). c) La C.S. a le devoir de faire des règlements pour la régie de ses écoles (L.I.P., art. 189, par. 6°), d'administrer les biens meubles et immeubles appartenant à leur corporation scolaire (L.I.P., art. 213, par. 1°), de tenir en bon état les biens meubles et immeubles appartenant à leur corporation et d'en déterminer l'utilisation (L.I.P., art. 213, par. 4°) et de favoriser l'utilisation de leurs immeubles par les organismes communautaires de leur territoire (L.I.P., art. 213, par. 5°).
20. Décider de l'achat, de l'entretien et du remplacement du matériel didactique, de l'outillage et des équipements.	20. a) Le directeur choisit... le matériel didactique (L.I.P., art. 32.4, par. 4°). b) La C.S. a le devoir d'administrer les biens meubles... (L.I.P., art. 213, par. 1°), d'acquérir et de posséder des biens meubles (L.I.P., art. 213, par. 2°), d'acheter ou réparer le mobilier scolaire (L.I.P., art. 213, par. 3°), de tenir en bon état les biens meubles (L.I.P., art. 213, par. 4°).

LES ATTRIBUTIONS DE L'ÉCOLE SELON LE LIVRE BLANC	LES MÊMES ATTRIBUTIONS SELON LA LÉGISLATION ACTUELLE
	c) La C.S. peut réglementer tout ce qui concerne le matériel didactique. Elle reste propriétaire des manuels qu'elle met à la disposition des élèves (L.I.P., art. 197).
21. Préparer son budget, le gérer et faire rapport à la C.S.	21. a) Le directeur «soumet à l'approbation de la C.S. et administre le budget de l'école et lui en rend compte» (L.I.P., art. 32.4, par. 8°).
	b) «Toute C.S. doit préparer et soumettre au ministre, au plus tard à la date que ce dernier prescrit, son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette pour chaque année scolaire» (L.I.P., art. 339).
22. Exiger des contributions financières pour certains services (selon la loi et les règlements) et recevoir des dons.	22. a) La C.S. peut exiger des contributions financières pour certains services de garde (L.I.P., art. 255.3).
	b) La C.S. peut acquérir et posséder des sommes d'argent ou rentes (L.I.P., art. 213, par. 2°).
23. Faire les rapports exigés par la loi pour la C.S. et le M.E.Q.	23. La C.S. doit préparer un rapport statistique et un rapport financier pour les transmettre au ministre. Elle doit également produire et lui transmettre un bilan d'activités de la C.S., le rapport du vérificateur et un rapport sur le développement des activités culturelles des écoles de la C.S. (L.I.P., art. 189, par. 11, 14 et 24). Elle doit enfin soumettre son budget de fonctionnement, d'investissement et du service de la dette au ministre (L.I.P., art. 339).
24. L'école pourrait contracter des ententes avec d'autres institutions (selon le document du M.E.Q. du 27 août).	24. La C.S. peut conclure conformément à la loi des conventions, pour des fins scolaires ou communautaires, avec toute personne institution ou corporation (L.I.P., art. 234).
25. Déterminer si son projet éducatif aura une orientation religieuse et demander la reconnaissance de son statut confessionnel.	25. La C.S. demande le statut confessionnel de l'école après consultation obligatoire du comité d'école (L.I.P., art. 51.1, dernier alinéa).

Conseil des présidents et directeurs généraux

Présidents:

Bernard G. Rivest	commission scolaire Chomedey de Laval
Maurice Paradis	commission scolaire de Le Gardeur
Michel Venne	commission scolaire Les Écores
Claude Paquette	commission scolaire des Manoirs
J.-Maurice Éthier	commission scolaire de Ste-Thérèse
Gilles Dupuis	commission scolaire de Verdun

Président de l'Association: M. Maurice Paradis
Vice-président: M. Bernard G. Rivest

Directeurs généraux:

Edmond Leroux	commission scolaire Chomedey de Laval
Serge Rochon	commission scolaire de Le Gardeur
Achille Corbo	commission scolaire Les Écores
Marcel Théoret	commission scolaire des Manoirs
Jean Poitras	commission scolaire de Ste-Thérèse
Claude Magnan	commission scolaire de Verdun

Comité de gestion

Irénée Chartrand	commission scolaire Chomedey de Laval
Ginette Papin	commission scolaire de Le Gardeur
Gaston Ouellette	commission scolaire Les Écores
Clément Paquette	commission scolaire des Manoirs
Jean Charles Limoges	commission scolaire de Ste-Thérèse
Jean-Guy Blanchette	commission scolaire de Verdun

Président: M. Clément Paquette
Vice-Président: M. Irénée Chartrand

DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION: Jean-Paul Vermette.

Série

notre école

1. **QUELQUES ASPECTS DE LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE VERS LES ÉCOLES**
   André Brassard et Marcel Ouellet,
   professeurs à l'Université de Montréal

2. **CENTRALISATION - DÉCENTRALISATION ÉTUDE DE MODÈLES ORGANISATIONNELS**
   André Brassard et Luc Brunet,
   professeurs à l'Université de Montréal

3. **LE LIVRE BLANC ET LA CONFESSIONNALITÉ**
   Marcel de Grandpré,
   professeur à l'Université de Montréal

4. **UNE ÉTUDE DES POUVOIRS SCOLAIRES DES PARENTS**
   Donald A. Burgess et Clermont Barnabé,
   professeurs à l'Université McGill

5. **DESCRIPTION D'ORGANISATIONS PÉDAGOGIQUES INNOVATRICES**
   Jean-Pierre Brunet,
   professeur à l'Université
   du Québec à Montréal

Pour obtenir ces études, il faut s'adresser à
L'ASSOCIATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DE LA RÉGION DE MONTRÉAL
1115, boulevard Gouin est
Montréal (Québec)
H2C 1B3
Tél.: (514) 384-0343

l'association
des commissions
scolaires de la
région de Montréal